

ANSES, el botín de las reformas

Por Hernán Letcher y Julia Strada

12 de noviembre 2017

*"...veo muy difícil bajar el déficit primario el año que viene.
Para mí va a quedar igual que este año".
"...de todas las medidas propuestas la reforma previsional es la más importante;
si no sale eso, lo demás no sirve y yo creo que va a salir".
Carlos Melconian, 10 noviembre 2017*

Introducción

En el marco de la triada de reformas impulsadas luego de las elecciones legislativas, el gobierno nacional ha propuesto una reforma tributaria con importantes alteraciones en materia de recaudación provincial, particularmente en lo atinente a la reducción del peso del Impuesto a los Ingresos Brutos.¹ Seguidamente, la discusión sobre el reclamo del Fondo del Conurbano que realizó la Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires, M. E. Vidal, abrió un nuevo frente de conflicto con los gobernadores provinciales, cuyas arcas se encuentran en serios problemas de solvencia en un escenario de creciente endeudamiento en dólares.

A los fines de evitar que sea la Corte Suprema la que resuelva el conflicto del Fondo del Conurbano – como ya ocurrió con el fallo sobre los fondos coparticipables a fines de 2015, lo que se tradujo en un frente de conflicto con los gobernadores no beneficiados-, el gobierno nacional propone una solución consensuada con el conjunto de las provincias, donde se coparticiparía el impuesto a las ganancias en un 100%, efectuando un reparto entre todas las arcas provinciales. Ello permitiría paliar el efecto negativo que supone tanto la concesión a PBA del Fondo del Conurbano como la baja de ingresos brutos. Vale indicar la significación del peso de este impuesto en las recaudaciones provinciales: en promedio, en 2016 alcanza el 74% de los ingresos provinciales propios (sin coparticipación) superando en 9 de ellas el 80% de la

¹ Si bien el Impuesto a los Ingresos Brutos es un gravamen regresivo, el eje de esta propuesta no se centra en una lógica distributiva. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, el proyecto reduce la alícuota para las actividades y servicios agropecuarios del 4% al 1.75%, los servicios financieros bancarios y no afectados a créditos hipotecarios tendrán una alícuota del 1.5%, la construcción se reduce del 4% al 3%, las ventas de autos y camionetas nuevos/as pasa de 3.5% al 2.5%, se dispone además el cumplimiento de la ley N° 23.966 (referido a los combustibles) estableciendo el límite del 3.5% y se incorpora en el nomenclador la actividad servicios en los salones de juego de azar y apuestas, quiniela y lotería, con una alícuota del 8%, pasando además la explotación de las salas de bingo y máquinas tragamonedas del 12% al 15%. En contrapartida, aumentaría 56% promedio del impuesto inmobiliario para las propiedades urbanas y 50% para las rurales. El beneficio no se limita a las empresas de menor tamaño (PyMES), por lo que la reforma resulta particularmente beneficiosa para las empresas de mayor porte, que son las que naturalmente tributan más.

En términos agregados, esto aumentaría el peso de los impuestos patrimoniales, por lo que aparenta ser una buena noticia. Sin embargo, no lo hace de manera progresiva (es decir, no van a recaer sobre quienes poseen más bienes sino sobre el conjunto de los bonaerenses), por lo que el vecino de a pie de la provincia financiará a las empresas que no tributen ingresos brutos.

recaudación (Catamarca, Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, Salta y Santa Cruz).

Lo cierto es que esta medida “compensatoria” que coparticipa el 100% de impuesto a las ganancias implicaría, en los hechos, una nueva merma en los recursos de la ANSES dado que actualmente una porción de sus ingresos dependen del 20% del impuesto a las ganancias. El Gobierno propuso, complementariamente y también a modo de compensación en este caso hacia la ANSES, que se destinaría el 100% del Impuesto a Créditos y Débitos para el organismo (hoy alcanza el 70% y el 30% se coparticipa). Sin embargo, este último anuncio contradice uno de los puntos originarios de la reforma tributaria, donde el gobierno había anunciado la eliminación del Impuesto al Cheque, dado su carácter distorsivo. A ello pueden adicionarse las dudas respecto del impacto que tendría la utilización del impuesto al cheque como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, disposición también contenida en la reforma.

En el presente documento analizamos la serie de medidas que –aparentemente aisladas – se dirigen a desfinanciar la caja de la seguridad social: la reducción de las contribuciones patronales propuesta en la reforma laboral (“blanqueo”), la propuesta de coparticipar el 100% de ganancias para concretar la concesión a Vidal y el acuerdo que estableció Frigerio con los gobernadores respecto de la devolución en cuotas del 15% de retención de ANSES a todas las provincias (5 cuotas de 3% por año). En este esquema, el dinero de los trabajadores – activos y pasivos- se convierte en el verdadero botín a ser apropiado.

En este sentido, sólo sería posible que la mesa no se caiga si aparece una tercera pata: la reforma previsional. Los cerca de 100 mil millones que la ANSES se ahorraría a través de la reducción de jubilaciones –vía actualización por inflación- financiarían estas modificaciones. La nueva guerra de pobres que propone Cambiemos es que los jubilados (de los cuales, el 50% percibe cerca de 7.500 pesos al mes) y beneficiarios de AUH y Asignaciones Familiares financien las cuentas provinciales y las ganancias empresariales. La reforma fiscal es una inútil sábana corta donde cualquier signo de progresividad brilla por su ausencia.

Los efectos de las propuestas oficiales sobre la recaudación de la ANSES

A. Contribuciones patronales

La propuesta del Gobierno establece un mínimo no imponible por trabajador que se actualizará por IPC Indec y que arranca en \$2.300 en 2018 y termina en \$11.500 en 2022. Este es el eje central del recorte de contribuciones. Conjuntamente, se reducirían progresivamente las alícuotas de la actividad de servicios del 21% en 2018, medio punto por año hasta llegar al 19%, mientras que para resto de actividades la alícuota arranca en 17% y se incrementa medio punto por año hasta llegar al 19%. En 2022 se unifican en 19%.

La estimación realizada por CEPA apunta a ilustrar de cuánto se habla cuando se mencionan las contribuciones patronales. Para el cálculo estimamos el impacto para 2018 considerando estable la cantidad de trabajadores y la evolución del mínimo no imponible que asciende a

\$2.300 en el primer semestre de 2018, mientras que para el segundo se actualiza con IPC Indec desde noviembre de 2017.

Actualmente las contribuciones representan aproximadamente 371.457 millones de pesos², y en 2018, aplicando el mínimo no imponible y una inflación estimada del 1% mensual, se reducirían a 274.452 millones de pesos: se perderían 42.915 millones de pesos.

Cuadro N° 1 – Reducción de la recaudación por Contribuciones Patronales en 2018

		Empleados de Servicios	Empleados de resto de las actividades
Cantidad de trabajadores		4.352.625	2.165.918
	Mínimo No Imponible	Mínimo No Imponible Servicios	Mínimo No Imponible Resto
ene-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00
feb-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00
mar-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00
abr-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00
may-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00
jun-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00
jul-18	\$2.490,57	\$10.840.519.087,17	\$5.394.371.309,32
ago-18	\$2.723,90	\$11.856.116.073,89	\$5.899.744.456,40
sep-18	\$3.008,88	\$13.096.528.136,66	\$6.516.988.260,81
oct-18	\$3.356,91	\$14.611.381.893,29	\$7.270.797.518,17
nov-18	\$3.782,65	\$16.464.470.842,17	\$8.192.916.632,50
dic-18	\$4.305,01	\$18.738.103.631,37	\$9.324.303.366,60
Masa de Mínimo No Imponible		\$145.673.344.664,55	\$72.488.789.943,80
Recorte de Recaudación		\$30.591.402.379,56	\$12.323.094.290,45
Recorte de Recaudación final		\$42.914.496.670,00	

Fuente: elaboración CEPA en base a AFIP.

B. La concesión a Vidal y la propuesta oficial

Como se mencionó, la medida de consenso para compensar a las provincias por su merma de ingresos es el reparto del 100% del impuesto a las ganancias. El mismo hoy se coparticipa en un 64%, por lo que el resto sería redestinado a las provincias. Pero, ¿a quién iba dirigido ese 36% restante? Se destinaba 2% a Ministerio del Interior, 4% a las provincias sin Buenos Aires, 10% a la Provincia de Buenos Aires con un tope de 650 millones de pesos (este es uno de los ejes de la negociación: el fondo del conurbano) y 20% a Anses. El porcentaje correspondiente a Provincia de Buenos Aires quedaba limitado a sólo 650 millones por lo que ese 10% en la práctica resultaba “repartible” entre el resto de los rubros.

Asimismo, cabe recordar que la Corte decidió detraer de lo coparticipado a las provincias (el 64%) 3 puntos porcentuales por año, del 15% destinado originalmente a 0% en 2020.

² Considerando la recaudación a agosto de 2017 y proyectando los montos de ese mismo mes para los cuatro meses restantes.

Cuadro N° 2. Reparto del Impuesto a las Ganancias (en miles)

Impuesto a las Ganancias 2017 (estimado)	\$557.483.798
Anses (20%)	\$111.496.760
Pcia Bs As (10% hasta 650 millones)	\$650.000
Saldo sin 650 millones para Bs As	\$445.337.038
Ministerio Interior (2%)	\$12.723.915
Pcias sin Bs As (4%)	\$25.447.831
Coparticipacion Nación y Pcia (64%)	\$407.165.292

Fuente: CEPA

Como se observa, el Impuesto a las Ganancias estimado³ es de 557 mil millones de pesos. El 20% que pierde ANSES alcanza los 111 mil millones.

Adicionalmente, ANSES perderá el año próximo 3 p.p. de lo determinado por la Corte sobre el monto que actualmente resulta coparticipable. Esto alcanza los 12 mil millones de pesos (3 p.p. sobre 407.165 millones de pesos, lo que resulta en 12.215 millones de pesos).

Cuadro N° 3. Impuesto a Créditos y Débitos (en miles)

Créditos y Débitos (estimado)	\$172.237.747
ANSES hoy	\$120.566.423
ANSES aumento en 2018	\$51.671.324

Fuente: CEPA

Finalmente, tal como se mencionó, el Gobierno propuso compensar la merma de recaudación destinando el 100% del Impuesto a Créditos y Débitos para el Anses (hoy alcanza el 70%). Esto significaría un ingreso adicional de 52 mil millones de pesos.

C. La reforma previsional: los sacrificados son los jubilados

La propuesta realizada por el Gobierno implica la actualización de las jubilaciones, la AUH y las asignaciones familiares a través de la inflación medida por INDEC, modificando la Ley de Movilidad del año 2009, que establece una fórmula de actualización bianual.

¿Qué significa esta modificación? Lo central es que una actualización por IPC INDEC no permitiría que, en adelante, los jubilados, los beneficiarios de la AUH y del sistema de asignaciones familiares ganen poder adquisitivo sino que –cuanto mucho– “no pierdan”.

La fórmula de la Ley de Movilidad estima una actualización bianual en base a la variación de los salarios y de la recaudación. Por la forma de cálculo, el indicador se caracteriza por su “atraso”: por ejemplo, en marzo del año 2018, el indicador mostrará lo que pasó el año anterior (2017). En el caso de los salarios el atraso es semestral mientras que en lo que respecta a la recaudación el atraso es anual (se comparan los 12 meses anteriores). Ello implica que si la economía cae y también la recaudación (como en el año 2016) se ve reflejado en el año

³ Se consideró la variación de los meses restantes de 2017 -noviembre y diciembre- como resultado de la aplicación a la recaudación de 2017 de la variación en 2016 de noviembre y diciembre respecto del enero a octubre 2016.

siguiente (2017). Mientras que si la economía recupera lo perdido (2017) se vería reflejado en 2018. En este esquema, resulta difícil cristalizar un ajuste agresivo sobre las jubilaciones como pretende Cambiemos.

Por ello, si la modificación del índice se produjera hoy (pasando a calcularse a través de IPC) los jubilados, los beneficiarios de la AUH y quienes perciben las asignaciones familiares, no podrían recuperar nada de lo perdido en los dos años previos.

La actualización a través de inflación significa un “ahorro” fiscal más que relevante. Si realizamos una estimación utilizando el índice de movilidad aplicado en las Jubilaciones, AUH y Asignaciones Familiares para el año 2018, y lo comparamos con la actualización con IPC INDEC, la diferencia sería de aproximadamente 100 a 112 mil millones de pesos. Específicamente, el ajuste fiscal se traduciría en un menor aumento de las jubilaciones de entre \$92.904 y \$103.292 millones en materia de jubilaciones, entre \$4.725 millones y \$5.564 en AUH y entre \$2.909 y \$3.429 millones en asignaciones familiares, sólo para 2018.

Cuadro N° 4. Ajuste presupuestario en 2018 estimado en base a la diferencia entre la actualización en base a IPC-INDEC y la aplicación de la Ley de Movilidad

Rubro	Estimación 1. Diferencia considerando montos promedio de cada prestación	Estimación 2. Diferencia considerando jubilación media
Jubilaciones	92.904.862.073,52	103.292.427.804,97
AUH	4.725.536.250,52	5.563.857.000,00
Asignaciones Familiares	2.909.311.073,06	3.428.666.728,00
Total	100.539.709.397,10	112.284.951.532,97

Fuente: CEPA en base a Boletín de Seguridad Social - 08/2017.

Nota Metodológica: para la Estimación 1 se utilizó el promedio de cada una de las prestaciones (jubilaciones y pensiones, AUH y Asignaciones Familiares) tomadas del Boletín de Seguridad Social de agosto 2017. Se comparó la proyección, para los 12 meses de 2018, que arrojan estos valores a partir de una actualización con el índice de Movilidad Jubilatoria estimado y, otra, con actualización a través del IPC-INDEC asumiendo 12% de inflación anual. Para la Estimación 1, en el caso de la modificación por IPC, se consideró la variación trimestral acumulada del mismo actualizándose la prestación al mes siguiente, mientras que para la Estimación 2 se utilizó la variación trimestral acumulada del IPC, actualizándose la prestación al último mes del trimestre.

Cabe indicar que nuestro cálculo de índice de movilidad⁴ arroja un aumento de 13,53% para marzo de 2018 y de 8% para septiembre 2018, con una inflación del 12% (según la estimación del BCRA para el año próximo). Asimismo, es posible percibir que hacia fines de 2018 la diferencia de la jubilación mínima con uno y otro mecanismo de cálculo alcanzarían los \$ 912,

⁴ Para ello se tiene en cuenta la evolución a la fecha de los recursos tributarios, la variación de salarios según RIPTE e INDEC, considerando una estimación propia de la evolución de dichos indicadores y manteniendo estable la cantidad de beneficiarios de SIPA.

sin considerar el aguinaldo de diciembre. Por ejemplo, a noviembre 2018 la mínima actualizada con Ley de Movilidad sería de \$13.326 mientras que vía inflación sólo llegaría a \$11.975. Lo mismo sucedería con los montos de AUH y de asignaciones familiares.

La ecuación final

Colocando todos los ingredientes mencionados, los números agregados de los ingresos y egresos que afectarían los fondos de la ANSES, serían los siguientes:

Cuadro N° 5. El saldo de ANSES en 2018, en millones de pesos

Pérdida	Se quita 20% de impuesto a las ganancias	-\$111.497	
Pérdida	Se quitan 3 p.p. por devolución a provincias	-\$12.215	
Aumento	El 100% de impuesto al cheque lo percibe ANSES	+\$51.671	
Pérdida	Contribuciones Patronales	-\$42.914	
Saldo Parcial ANSES		-\$114.955	
Aumento	Baja de jubilaciones	Estimación 1 +\$100.540	Estimación 2 +\$112.285
Saldo Final ANSES		-\$14.415	-\$2.670

Fuente: CEPA

El resultado en el erario del ANSES permitiría que el sacrificio de los jubilados prácticamente “salde” el agujero generado por las reformas tributaria y laboral. Como advirtió Carlos Melconian: *“de todas las medidas propuestas la reforma previsional es la más importante; si no sale eso, lo demás no sirve”*.

Conclusiones

- 1) Al observar el conjunto de reformas propuestas por Cambiemos es posible confirmar que son los jubilados, los beneficiarios de la AUH y quienes perciben las asignaciones familiares, los que financiarán el Fondo del Conurbano y compensarán a las provincias por la pérdida de ingresos resultante de las modificaciones del Impuesto a los Ingresos Brutos.
- 2) Asimismo, serán los jubilados, los beneficiarios de la AUH y quienes perciben las asignaciones familiares quienes financiarán la reducción de Contribuciones de las empresas.
- 3) Tal como se percibe en el Cuadro 4, las reformas no generarán una reducción del déficit ya que en el mejor de los casos se compensará la reducción de contribuciones y la merma de ANSES con un menor “gasto” en jubilaciones.
- 4) Finalmente, surgen algunas dudas sobre los anuncios del Gobierno
 - a. ¿será eliminado el Impuesto a los Créditos y Débitos lo que redundará en un mayor ajuste a las jubilaciones o decidirán, a contramano de sus propios anuncios, mantener su vigencia para aminorar el agujero que le generan a ANSES?
 - b. ¿La posibilidad de utilizar el pago en el Impuesto a los Créditos y Débitos como pago a cuenta de ganancias en cuanto reducirá la “compensación” a las provincias a través de este último impuesto?
 - c. El efecto sobre Impuesto a las Ganancias por la reducción de 35 a 25% la alícuota para empresas que inviertan, ¿en cuánto afectará la compensación de las provincias?
 - d. Suponiendo que el blanqueo no tiene éxito (como lo muestra la experiencia de Domingo F. Cavallo) ¿La concepción ortodoxa sustentada en financiar la Seguridad Social sólo con la recaudación de Seguridad Social implicará en el futuro profundizar los recortes en jubilaciones?