

EL FINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL. SITUACIÓN ACTUAL Y PROYECCIONES POSIBLES

DANIEL G. PÉREZ¹

Palabras introductorias

Pretendemos en este breve trabajo elaborar una suerte de proyección en lo que respecta al financiamiento de los sistemas de seguridad. Para ello, intentamos partir de dos premisas: (i) el método o sistema actual de financiamiento de los sistemas; y (ii) lo que significa adoptar ciertas formas para producir mayor sustentabilidad en los sistemas; especialmente el subsistema previsional.

Como profunda convicción, el tema que nos mueve a investigación debe tener –necesariamente– enfoque y proyección multidisciplinaria y sentido universalista (como imagen kantiana). Si bien, en principio, el problema de financiamiento de los sistemas de seguridad social alude temáticamente a la ciencia de la hacienda pública en conjunción con el derecho de la seguridad social (como aparente aspiración ética), el espectro parece –hoy en día– ser como mucho más amplio y expansivo, sobre todo, si nos enmarcamos en las propuestas que puedan mejorar la sustentabilidad de los sistemas.

Desde el campo del derecho, por ejemplo, no puede dejar de considerarse a la seguridad social afectada por la irrupción de los llamados derechos de tercera generación y menos aún alejada de la internacionalización del derecho a la seguridad social, como plataforma de la universalización normativa de los derechos humanos.

Desde el campo de la hacienda pública y el derecho financiero no puede tratarse al gasto social en forma independiente del ámbito tributario y –en suma– de la interacción de gastos y recursos frente a lo que significa la hacienda pública en un sentido dinámico.

Queremos alertar, con esta breve reflexión, que lo que puede representar una ecuación de sostenimiento de los sistemas de seguridad social no es hoy un problema que pueda encapsularse en las tradicionales formas de estudio e investigación.

De allí nuestra proposición de alentar el acercamiento del tema desde los más diversos ángulos que se presenten, incorporando al derecho financiero y tributario, al derecho laboral, a la economía, y hasta a la filosofía; en suma, a todas las vertientes que permitan un conocimiento

* El presente trabajo ha sido objeto del previo examen de la temática elegida y abordada por el autor junto a sus términos y contenidos, por parte de la Secretaría de Redacción y del Comité Científico, que avalan su publicación.

1. Doctorando por la Universidad de Buenos Aires, en el área de Tributación. Año 2023. Por Resolución del Consejo Directivo N° 955/23. Seminarios aprobados, tesis en preparación. Máster Universitario en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social. Universidad de Alcalá de Henares (Reino de España) y Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Especialista en Derecho Tributario. Carrera de Especialización en Derecho Tributario por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Cursando la Maestría en el mismo ámbito.

y desarrollo científico de nuestra investigación, la que —obviamente— no se terminará en este trabajo. En todo caso, este trabajo representa tan solo una humilde aproximación al tema.

Es, en definitiva, un importante objetivo de estas palabras introductorias hacer alusión a la importancia que va ganando la seguridad social como valor fundamental y a la preocupación de las organizaciones en el ámbito internacional para lograr, además de medidas concretas, la concientización que marque caminos hacia el consenso y la participación activa.

Pero, a pesar de estos evidentes objetivos, no podemos perder de vista por mucho tiempo lo que significa la recopilación de lo que en la actualidad y hacia el futuro representa el importante problema del financiamiento de los sistemas de seguridad social y en especial, como en el caso, los llamados subsistemas de jubilaciones y pensiones.

Afirmamos esto, por cuanto, desde el campo de la hacienda pública y el derecho financiero, no puede tratarse al gasto social en forma independiente del ámbito tributario y —en suma— de la interacción de gastos y recursos frente a lo que significa la hacienda pública en un sentido dinámico.

Introduciremos como novedad importante lo que pueden significar ciertas medidas o nuevos institutos creados por la Ley de Modernización Laboral, como el Fondo de Asistencia Laboral (FAL), por ejemplo; o sea, nuevos ejes de política laboral que influyen notoriamente en el financiamiento de la seguridad social.

El financiamiento de los sistemas de seguridad social y los retos de sostenibilidad

Respecto de la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social, tanto en los países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo, parece ser que el problema acuciante es el entorno demográfico. Durante los últimos 20 años, el envejecimiento se viene proponiendo como la razón más importante para la reforma de los sistemas de pensiones, los más atados a dicha variable de envejecimiento poblacional.

En el debate en el campo específico del sistema previsional mundial (jubilaciones y pensiones), si bien la discusión dicotómica extrema entre los regímenes de ahorro de capitalización individual o reparto asistido de administración estatal se ha ido diluyendo un tanto por las elecciones o preferencias de carácter mixto, aún parece no haberse advertido que, aunque se pretenda sustituir la cantidad de prestaciones financiadas de forma solidaria por financiaciones basadas en el ahorro individual, la incidencia en la reducción del gasto siguen siendo un tema preocupante.

Cambiar el sistema financiero no cambiará el problema del gasto a menos que conlleve una reducción de los niveles de prestaciones; pero la reducción de las prestaciones puede implicar retracción o supresión de derechos, con lo cual se tornaría ilegítimo. En el esquema tradicional, los ingresos de las personas inactivas se tienen que financiar de un modo u otro a partir del PIB presente y en el marco de la masividad de los sistemas llamados contributivos. Las personas empleadas deberán financiar los ingresos asistenciales de las personas inactivas y jubiladas; esto, mientras tanto se siga manteniendo muy férreamente al colectivo del trabajo como pauta primordial de los sistemas contributivos, sin atender a mecanismos de universalización.

Es evidente que un mayor número de personas de edad avanzada hará aumentar los gastos en pensiones y en asistencia sanitaria en los próximos decenios; especialmente teniendo en cuenta el avance incesante de la ciencia médica que está logrando la drástica reducción de las enfermedades y, consecuentemente, un alargamiento sustantivo de la vida humana.

No obstante ello y habida cuenta de las medidas de consolidación del gasto que muchos países han aplicado, no existen razones para suponer una amenaza al equilibrio financiero de los sistemas nacionales de protección social ni para el equilibrio fiscal de los presupuestos de la Administración, en la medida que se analicen criterios serios y racionales.

Hace ya bastantes años Harvey S. Rosen había advertido estas circunstancias que estamos tratando, en el régimen de seguridad social de los Estados Unidos, expresando que a partir del año 2010 (su análisis data de los años 2000/2001) y dada la estructura la seguridad social, especialmente el sistema de pensiones, resultaba inestable desde una perspectiva financiera².

Decía que una fórmula sencilla puede ayudar a ilustrar cuál es el origen del problema. En un sistema de reparto estable, las prestaciones que reciben los jubilados deberían ser iguales a las contribuciones que realizan los que se hallan activos en el mercado de trabajo; este es el paradigma de los sistemas llamados contributivos o bismarkianos.

Las variables de ingreso-gasto dependen de los dos lados de la ecuación: de un lado, el índice de dependencia, que es el cociente entre el número de pensionados y el número de trabajadores, el segundo término es la tasa de sustitución o tasa de reemplazo, es decir, el cociente entre las prestaciones medias y los salarios medios.

Los problemas de largo plazo que acucian a la seguridad social tienen que ver con el hecho de que en los Estados Unidos la población está envejeciendo (en el mundo, agregaríamos nosotros), lo que implica que el índice de dependencia está aumentando progresivamente. Los datos que arrojaba la actualidad de ese momento eran que el índice de dependencia era de 0,29 (veintinueve centésimos), lo que significaba que por cada trabajador jubilado había aproximadamente 3,4 trabajadores activos. Hacia 2030, cuando la generación nacida del “baby boom” alcance su edad de jubilación normal, el índice será solamente del 0,5 (cincuenta centésimos), sólo habrá dos trabajadores por cada jubilado.

Para rematar, sostenía que el único modo de mantener la misma estructura de prestaciones en un sistema de reparto es aumentar los impuestos que pagan los trabajadores; pero el problema es que el incremento de los tributos que pesan sobre las actividades desarrolladas en forma dependiente (mayor presión sobre la base imponible salarial) tiene un límite y puede provocar –asimismo– situaciones adicionales de falta de empleo, con lo cual la solución seguramente deberá tener una respuesta diversa.

No obstante, existen diferencias significativas entre los distintos países, diferencias que no tienen tanto que ver con el proceso de envejecimiento propiamente dicho como con las características específicas de los programas, como son su financiación, la posibilidad de optar a ellos y la generosidad de sus prestaciones. Algunas de estas cuestiones se tendrán que abordar mediante una combinación de medidas de contención de costos, incremento de ingresos y reasignación de recursos entre las diferentes ramas de la seguridad social. Es indudable que el envejecimiento representará un serio problema de gestión.

Respecto de nuestro país lo que podemos referenciar son estas magnitudes o índices, que son el índice de dependencia y la tasa de sustitución. Esto nos dará algunas respuestas del camino que hay que emprender en materia de reformas.

El índice de dependencia se construye con el cociente de la cantidad de jubilados y pensionados y el número de trabajadores cotizantes en el denominador; mientras que la tasa de sustitución está representada por las prestaciones medias en el numerador y los salarios medios en el denominador.

Si recabamos los datos respecto de los valores del mes de diciembre de 2025³, tenemos que (i) la cantidad de cotizantes al SIPA es de 10.301.858, mientras que (ii) la cantidad de beneficiarios es de 4.439.370. Estas magnitudes nos dan entonces que el ÍNDICE DE DEPENDEN-

2. Harvey S. Rosen, *Hacienda Pública*, 5ª edición, Departamento de Economía de la Universidad de Princeton, Editorial Mc Graw Hill Interamericana de España, Madrid, España, 2002, págs. 179 a 199 del Capítulo X.

3. Boleín Estadístico de la Seguridad Social (BESS). Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Capital Humano. Valores correspondientes al mes de diciembre de 2025.

DENCIA es de 1,39 aportantes por cada beneficiario; lo que significa la relación entre los cotizantes al sistema y cada integrante del sector pasivo. Esto de por sí y en este contexto da la pauta de la escasa y peligrosa relación del índice de dependencia.

En cuanto a la tasa de sustitución, los datos necesarios surgen: (i) del valor de las prestaciones medias correspondientes al mes de diciembre de 2025, cuyo valor asciende a \$ 573.849⁴; (ii) mientras que los salarios medios se ubican en \$ 1.611.852, los que surgen del valor del RIPTE.

Es necesario antes que nada efectuar una aclaración respecto de la cifra del salario medio.

En promedio, los trabajadores del sector privado, según el Ministerio de Trabajo, recibieron en marzo la remuneración bruta que antes expresamos de \$ 1.611.852 mensuales, aunque –en realidad– la mitad esos trabajadores percibieron un sueldo inferior a los \$1.226.780 mensuales. Estos datos generales, sin embargo, no describen las realidades particulares, ya que hay siete de los 14 sectores de la economía argentina en los que los trabajadores tienen salarios mayores a los valores promedio, y siete en los que cobran menos de \$ 1.611.852; pero valgan para la estadística estos valores, porque precisamente son haberes promedio.

Como vemos, no se puede tomar el valor anterior como valor medio, sí tal vez como el valor promedio y que coincide con el salario promedio que surge de las DDJJ de empleadores por los sistemas SICOSS y en Línea.

Si tomamos entonces este valor como razonable, tenemos que la tasa de sustitución es 0,3560 (o sea, en términos de porcentual 35,60). Una tasa muy baja de sustitución, lo que también genera un acuciante problema.

Pero, sin lugar a dudas, la sustentabilidad del sistema se mide por la relación ingresos-egresos, trascendental cuando estamos considerando un sistema de reparto asistido.

La tasa que mide el desempeño de los ingresos-egresos se denomina tasa de reemplazo.

Los egresos del sistema se relacionan con la cantidad de pasivos y el haber medio, cifras que ya tenemos por los cálculos anteriores y los ingresos se miden en relación con la cantidad de activos, la cantidad de pasivos y la alícuota de aportes más contribuciones. Estamos hablando de las alícuotas de ley y no de la alícuota promedio que sería una variable más ajustada. En las alícuotas de ley promediamos las alícuotas de aportes (11% para el SIPA y 3% para el INSSJP), las dos alícuotas de contribuciones patronales previstas por el artículo 19 de la Ley 27.514 y que son 18% y 20,40%⁵.

Relacionando todas las magnitudes para la obtención de la tasa, nos da que es de aproximadamente el 30% (treinta por ciento).

O sea, haciendo el cálculo con las mismas variables, pero agregando como pauta las alícuotas de aporte y contribuciones, la tasa es menor aún. Evidentemente, este es un tema central y sustantivo en lo que hace a un régimen previsional.

Esto significa en términos más reconocibles: un achatamiento y reflejo de que los haberes de jubilaciones y pensiones distan de ser aquellos que se obtenían como remuneración en la actividad laboral.

El esquema de financiamiento vigente

4. Este es el valor medio total, el que puede descomponerse en haber medio de jubilaciones en \$ 595.505 y de pensiones en \$ 496.683.

5. Solo se han utilizado los aportes y contribuciones al SUSS; o sea, no integran las alícuotas ni los aportes y contribuciones las destinadas al Sistema de Salud (Leyes 23.660 y 23.661), ni las contribuciones al Régimen de Riesgos del Trabajo (ART). Las alícuotas de contribuciones patronales establecidas por el artículo 19 de la Ley 27.541 se relacionan con la actividad desarrollada por el empleador y su categorización como pyme, de acuerdo con la Resolución (SEPyME) 220/19 (y sus modificatorias).

Todo lo relativo a la observación y proyección respecto de sistemas de seguridad social (y en especial previsionales) que resulten eficientes y sustentables depende en sumo grado del financiamiento de estos. La primera aproximación debe ser, por tanto, la descripción del sistema de financiamiento vigente del sistema nacional de seguridad social.

A lo largo de los últimos veinte años ha cambiado sustancialmente el esquema de financiamiento de la seguridad social. Con anterioridad a la instalación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y aun antes de la instrumentación de la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) el sistema se financiaba con casi un 75% de recursos específicos de carácter contributivo sobre nómina salarial (aportes y contribuciones) y con un 15% de recursos típicamente impositivos. A partir de 1994, se comienza a revertir la tendencia, primero en forma pausada y más abruptamente a partir del año 1995.

El punto máximo de integración inversa se da el año 2000, donde las cifras exhiben que el sistema se financiaba con un 30,4% (treinta con cuarenta centésimos por ciento) de aportes y contribuciones, un 68,2% (sesenta y ocho con veinte centésimos por ciento) de otros recursos tributarios y un 2,60% (dos con sesenta centésimos por ciento) con recursos no tributarios.

Esta tendencia se vuelve a revertir a partir de los años 2001/2002, exhibiéndose que desde el primer semestre de 2009 (ya en vigencia del SIPA) los recursos provienen de casi un 57% (cincuenta y siete por ciento) de aportes y contribuciones, un 42% (cuarenta y dos por ciento) de otros recursos tributarios y 1% (uno por ciento) de recursos no tributarios. Aún con más actualidad, a partir de los años 2014 a 2017 y hasta la actualidad del 2026, la estructura básica del presupuesto de la administración pública muestra guarismos que se han ido ubicando dentro de parámetros similares.

Cálculo de Recursos por Carácter Económico e Institucional

Clasificación	Millones de \$	%
Recursos totales	148.295.763	100%
Recursos afectados a SS	79.482.285	53,59%
Aportes y contribuciones	47.551.837	32,06%

Recursos Instituciones de la Seguridad Social

Rubro	Millones de \$	%
Aportes y cont.	47.551.837	59,83%
Impositivos	26.625.328	33,50%
No impositivos	48.315	0,06%
Rentas	5.265.805	6,61%

La evolución a partir del año 2017

Si bien, como ya adelantamos, en los últimos años la relación se fue estandarizando y los recursos contributivos representan aproximadamente dos tercios de aquellos que soportan el gasto en seguridad social, mientras que un tercio de esos recursos provienen de otras fuentes tributarias, a partir del ejercicio 2017, se experimentó una baja importante respecto del año 2016 en lo relativo a la financiación con recursos de neto corte contributivo para suplirse con otros recursos tributarios y no tributarios.

Esto se originó por el cambio importante que tuvo la Ley 27.260 que ha rebajado con una escala gradual hasta el año 2020 la integración a la seguridad social de los puntos porcentuales que obtenía de la masa de recursos coparticipables. Por ello, en dicho año ha ganado una influencia muy importante la financiación con recursos no tributarios, como rentas de la propiedad en aproximadamente un 13% (trece por ciento) del total.

A partir de ese cambio de la masa de impuestos coparticipados, el Estado Nacional, en virtud de la Ley 27.260 (Libro I, Título V), destinó para el pago de obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos:

Año 2017: 9 puntos porcentuales.

Año 2018: 6 puntos porcentuales.

Año 2019: 3 puntos porcentuales.

Años 2020 y sucesivos: 0 puntos porcentuales.

Como bien sabemos, el cambio de situación respecto de la adjudicación de puntos porcentuales, en descenso hasta su eliminación en el 2020, tuvo su impacto a través de los fallos de la CSJN. El Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de la deducción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que realiza el Estado Nacional que provenía fundamentalmente de la Ley 25.570 (y sus modificaciones) y por la falta de acuerdo de las provincias, para financiar al sistema nacional de seguridad social. En su oportunidad, el Alto Tribunal hizo lugar a las demandas planteadas por las provincias de Santa Fe⁶ y San Luis. El máximo tribunal también ordenó al Estado Nacional, con carácter de medida cautelar, que suspenda de manera inmediata los descuentos que se le efectúan a Córdoba sobre fondos de la coparticipación federal de impuestos.

En su decisión, el Tribunal explicó que la referida deducción fue originalmente pactada en la cláusula primera del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales” del 12 de agosto de 1992 –ratificado por la ley nacional 24.130– y prorrogada sucesivamente mediante diversos pactos intrafederales de la misma naturaleza.

Una vez vencidos esos compromisos, el Estado Nacional extendió a partir del 1º de enero de 2006 el plazo de esa deducción de manera unilateral mediante el dictado de la Ley 26.078, cuyo artículo 76 hoy es declarado inconstitucional.

El Tribunal consideró que la ausencia de manifestación de acuerdo o adhesión a ese régimen por parte de las provincias invalida a esa norma dictada por el Congreso.

Explicó, además, que esa deducción no podía ser considerada una asignación específica de recursos coparticipables porque no había sido dictada de acuerdo a los recaudos exigidos por el artículo 75, inciso 3º de la Constitución Nacional.

Así las cosas, el fallo estipula que el Estado Nacional debería:

- Cesar en forma inmediata de detraer esos fondos bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco Nación que cumpla con la orden en el plazo de 10 días.

6. CSJN, CSJ 538/2009 [C45-1/CS1]; Fallos: 338:1356, del 24/11/2015.

- Devolver a las provincias la suma retenida indebidamente desde el 1° de enero de 2006 más los intereses que correspondan.

Más allá de las cuestiones de orden político y de los acuerdos a los que se está arribando entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales, esta generaba en ese entonces una alta preocupación, por lo que significaba una importante merma de recursos a los sistemas de seguridad social, fundamentalmente a partir del año 2020. Esto, en la realidad no sucedió; el sistema de financiamiento superó el embate de la falta de los puntos de masa coparticipable a través de mayores recursos tributarios y no tributarios.

Situación actual en materia de financiamiento

De acuerdo con el informe de “Destino de la Recaudación de los Tributos Nacionales”, elaborado por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, dependiente de la Subsecretaría de Ingresos Públicos, de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación, la destinación de los impuestos a los sistemas de seguridad social es la que a continuación se detalla:

- De la recaudación del IMPUESTO AL VALOR AGREGADO se detraen, ante todo, los reintegros por exportaciones, y del saldo se asigna el 11% (once por ciento) al Régimen de Previsión Social, el que a su vez se distribuye: un 6,27% (seis con veintisiete centésimos por cientos) a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un 93,73% (noventa y tres con setenta y tres centésimos por ciento) a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (Leyes 23.966, art. 5, pto. 2, y 26.078).

- Del IMPUESTO SOBRE LOS COMBUSTIBLES LÍQUIDOS Y GAS NATURAL (Impuesto de Asignación Específica) se distribuye el 21% (veintiuno por ciento) a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (Ley 23.966, Título III, Capítulo IV; Ley 24.699, art. 2, y Ley 26.078).

- Del IMPUESTO SOBRE LOS CRÉDITOS Y DÉBITOS EN CUENTAS BANCARIAS Y OTRAS OPERATORIAS Leyes 25.413, 27.432 y 27.702. El 100% se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social.

- Del IMPUESTO SOBRE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS Y AL DIÓXIDO DE CARBONO. Ley 23.966, Título III y Ley 27.430. El 28,69% al Sistema Único de Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales.

- Del IMPUESTO ADICIONAL DE EMERGENCIA SOBRE LOS CIGARRILLOS. Leyes 24.625 y 26.658. Leyes 27.432 y 27.702 (la asignación específica vence el 31/12/2027). Se destina el 100% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

- Del producido del RÉGIMEN SIMPLIFICADO PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES (porción impositiva) se destina el 70% (setenta por ciento) a la Administración Nacional de la Seguridad Social. Las cotizaciones fijas de la seguridad social se destinan por entero al Régimen de Reparto del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

- Además de los recursos adjudicados en función de este esquema y en la medida de la persistencia del déficit ingresos-gastos se destinan los ATN (Aportes del Tesoro Nacional) para enjugar los desequilibrios.

La situación descrita reconoce sus orígenes en determinadas circunstancias que a lo largo de los períodos han requerido que, para el abastecimiento del sistema, se fueran volcando en forma cada vez más pronunciada otros recursos de carácter impositivo; estas causas no representan circunstancias aisladas, sino que en conjunto han provocado la retracción del financiamiento a través de recursos genuinamente contributivos. El repertorio de estas causas puede sintetizarse:

Un nuevo desafío: el impacto fiscal y la compensación financiera partir de la implementación del Fondo de Asistencia Laboral (FAL)

Hasta aquí hemos desarrollado los parámetros de la actualidad en materia de financiamiento; pero la irrupción de la Ley 27.802 (B.O. 6/3/2026) plantea una cuestión de financiamiento a partir de las medidas que establece en cuanto a la compensación para los empleadores entre las contribuciones obligatorias al Fondo de Asistencia Laboral y las contribuciones patronales a los subsistemas de seguridad social.

El presente punto detalla el cálculo del impacto financiero sobre las cuentas públicas que genera la implementación del Fondo de Asistencia Laboral (FAL), como dijimos, regido por el Título II de la Ley 27.802 y reglamentado por el Decreto 408/2026 (B.O. 1/6/2026).

La ley establece una contribución mensual obligatoria hacia cuentas individuales privadas, equivalente al 1% de la nómina salarial para grandes empresas y al 2,5% para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (pymes), con la posibilidad de que el Poder Ejecutivo incremente estas alícuotas al 1,5% y 3% respectivamente.

Simultáneamente, el artículo 76 de la ley y el artículo 24 del decreto garantizan a los empleadores una reducción exacta y equivalente en sus contribuciones patronales con destino a la Seguridad Social. Esto configura una “Ecuación de Costo Neto Neutro” para la empresa, que traslada el costo del financiamiento al Estado.

El mecanismo normativo produce un desvío del caudal financiero, recortando directamente los ingresos del Estado para nutrir las cuentas de capitalización del Fondo de Asistencia Laboral.

Tomando como referencia la alícuota base del 18% correspondiente a las pymes, el Estado deja de percibir un 2,5% directo de la masa salarial, reduciendo su recaudación efectiva al 15,5%. Esta retracción impacta en la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS), desfinanciando proporcionalmente a los siguientes cuatro pilares:

Subsistema Afectado	Alícuota Original	Alícuota con FAL (Aprox.)	Pérdida de Recaudación Directa
SIPA (Jubilaciones)	10,78%	9,28%	- 1,50%
Asignaciones Familiares	4,69%	4,04%	- 0,65%
INSSJP (PAMI)	1,59%	1,37%	- 0,22%
Fondo de Empleo (FNE)	0,94%	0,81%	- 0,13%
TOTALES (Pymes)	18,00%	15,50%	- 2,50%

(Nota: La reducción se aplica a los subsistemas de acuerdo con los porcentajes previstos en el artículo 24 del Decreto 408/2026).

Para que el Estado recaude el mismo volumen nominal de fondos cobrando una tasa del 15,5% (post-FAL) que el que obtenía cobrando una tasa del 18% (pre-FAL), es imperativo que se produzca una expansión de la base imponible. Esta base está constituida por el nivel de empleo formal y el salario real.

Fórmula de Compensación Algebraica

- Recaudación Original = Base Salarial × 0,18
- Recaudación Nueva = Nueva Base Salarial × 0,155

- Punto de Equilibrio: Nueva Base Salarial = $(\text{Base Salarial} \times 0,18) / 0,155$

- Nueva Base Salarial = $\text{Base Salarial} \times 1,16129$

Para neutralizar la pérdida del 2,5% de las contribuciones patronales en el sector pyme, la masa salarial total registrada de este sector debe experimentar un incremento exacto del 16,13%.

Si este crecimiento (ya sea por creación de nuevos puestos de trabajo o aumento real de los salarios) no se produce, el sistema de Seguridad Social incurrirá en un déficit directo proporcional a la brecha. Para las grandes empresas, la alícuota cedida es del 1%, requiriendo una expansión de la base salarial de su sector de aproximadamente el 5,88% para lograr la misma neutralidad.

En cuanto a la compensación con los ingresos específicamente impositivos (el gasto tributario), el déficit real para las cuentas públicas es superior al desfinanciamiento de las contribuciones patronales, debido a lo que se define como un “incentivo fiscal doble” o subsidio estatal encubierto.

La normativa exime a los recursos del FAL y a sus rendimientos de los principales impuestos nacionales, configurando un costo fiscal adicional que el Estado deberá compensar con un aumento general de la recaudación macroeconómica.

Los incrementos de recaudación general deberán absorber las siguientes exenciones establecidas por ley:

1. Impuesto a las Ganancias: Los rendimientos, intereses y utilidades generadas por las inversiones del FAL están exentos, al igual que los aportes del empleador, que resultan deducibles.

2. Impuesto al Valor Agregado (IVA): Todos los conceptos, montos indemnizatorios y transferencias del sistema están desgravados de este tributo.

3. Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios: Las cuentas utilizadas en forma exclusiva por los fondos comunes de inversión o fideicomisos del FAL, así como las suscripciones y rescates, están exentas del impuesto al cheque.

La arquitectura financiera del Fondo de Asistencia Laboral (FAL) privatiza la cobertura de contingencias laborales a través del mercado de capitales sin elevar el costo mensual del empleador. Sin embargo, su sostenibilidad a nivel macroeconómico demanda que la base imponible del trabajo registrado crezca por encima del 16% en el segmento pyme, y que la recaudación impositiva general se expanda aún más para absorber el gasto tributario derivado de las múltiples exenciones otorgadas al sistema (Ganancias, IVA e Impuesto sobre los débitos y créditos bancarios). De no cumplirse estas metas de crecimiento, el Estado consolidará una pérdida neta en la recaudación que desfinanciará estructuralmente a las jubilaciones, al PAMI y a las asignaciones familiares.

De todos modos, recordemos que el sistema de financiamiento ha podido absorber bajas y detracciones muy importantes; como, por ejemplo, lo que en un punto anterior referenciamos respecto de la Ley 27.260 que quitara el total de puntos porcentuales a la masa coparticipable bruta o mucho más recientemente la culminación del impuesto PAIS.

El lunes 23 de diciembre de 2024, dejó de tener vigencia el Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS), establecido por la Ley 27.541, un tributo que gravaba las compras de bienes y servicios en el exterior con tarjetas de crédito y débito, la adquisición de divisas para ahorro y la importación de productos. Como ya adelantamos, el impuesto PAIS dejó de cobrarse a partir del 23 de diciembre de 2024, luego de 5 años de vigencia. La discontinuidad del impuesto significó una pérdida de ingresos equivalente al 1,1% del PBI, que en su casi totalidad abastecía los sistemas de seguridad social. La pérdida importante de recursos del sistema, luego del vencimiento de la aplicación del Impuesto PAIS, tuvo que compensarse con otros recursos.

La visión de futuro de un sistema de financiamiento

Evidentemente, como en el caso de la República Argentina, los fondos provenientes del sistema contributivo (aportes y contribuciones sobre masa salarial), que durante un tiempo muy

prolongado resultaban suficientes para hacer frente a las prestaciones y gastos administrativos a los que el Estado se encuentra obligado, han resultado por diferentes causas (ya explicitadas anteriormente) escasos o incompletos para financiar en forma completa y eficiente los beneficios asociados a los diferentes subsistemas.

Como ya lo describimos en el punto respectivo, en la República Argentina, se ha recurrido a fuentes alternativas de financiamiento, representadas (i) por otros tributos, especialmente impuestos, con destinación parcial o total de su recaudación para ser derivada al financiamiento de la seguridad social; (ii) por derivación, para estos fines, de una porción de lo recaudado por gravámenes más genéricos; (iii) por aportes provenientes de la Tesorería General, lo que suele denominarse rentas generales.

Dado que –quizás– en muchos sistemas se haya cambiado la proporción del financiamiento, o se encuentre en etapa experimental la gestión de tales cambios, resulta muy adecuado adentrarse en ciertos mecanismos de integración y compensación que permitan –a la vez de incidir en la carga global (contemplando la superposición y acumulación)– evitar el financiamiento a través de la utilización de las mismas manifestaciones de capacidad contributiva.

Uno de los casos que debe tenerse en cuenta, observarse y desarrollarse es la integración entre los tributos de la seguridad social y el Impuesto al Valor Agregado. Las metodologías que pueden ser utilizadas pueden ser: (i) tomar algunas de las cotizaciones como pago a cuenta del impuesto a ingresar (impuesto que se determina por la diferencia entre débitos y créditos); o (ii) tomar como crédito fiscal el importe de las contribuciones patronales efectivamente ingresadas.

Esta última receta ha sido utilizada en nuestro medio a partir de la modificación operada por el Decreto 814/2001 (B.O. 22/6/2001) y que se perpetúa a través de la Ley 27.541 (B.O. 23/12/2019).

Esta mecánica resulta coherente en la medida en que la estructura del Impuesto al Valor Agregado responde a la de someter a imposición el valor que se agrega en cada etapa. Este valor “agregado” está integrado por el costo de las materias primas, la mano de obra aplicada, los gastos de fabricación o producción y todos los componentes fijos y variables que integran el costo del producto o del servicio, con más –obviamente– la ganancia esperada por el contribuyente que se halla en la situación de agregar valor.

Por supuesto, dentro del concepto de mano de obra se encuentran los sueldos y las contribuciones patronales a las que en algunos países se las llama “impuestos al trabajo”.

Desde esta óptica de la imposición, disminuye la carga en el Impuesto al Valor Agregado, a través de una mezcla entre el método tradicional adoptado por muchas legislaciones (determinación por sustracción con criterio financiero) con otro concepto que significa la adopción de un criterio de aplicación de una alícuota (no directamente la del impuesto) sobre uno de los componentes del valor añadido (en este caso masa salarial), sistema asimilable al conocido como aditivo de cálculo, es decir, “... aquellos que parten de identificar los componentes del valor agregado –salarios, ganancias– para posteriormente aplicarles la tasa del impuesto y determinar la obligación impositiva...”.

Claro está que la sutil diferencia radica en que dicha alícuota no representa el impuesto a ingresar, sino –en este caso– un crédito fiscal. Esto debe ser explicado de esta forma porque tal importe no representa un pago a cuenta de la obligación del IVA por cómputo de otro impuesto pagado (en este caso, las contribuciones patronales), sino que, en realidad, el ingreso de las contribuciones patronales representa un requisito para la admisibilidad del cómputo del crédito, de tal suerte que el derecho al cómputo no se pierde, sino que podría sujetarse al efectivo ingreso de tales contribuciones.

El diseño de un sistema tributario óptimo

Habida cuenta de que la preocupación es hallar las mejores fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social, deberíamos referirnos, en función de la interacción e integración,

a lo que podríamos llamar el diseño de un sistema tributario óptimo; eso sí, adaptado a las circunstancias de cada país, región o estructura social y económica.

No existe un sistema tributario óptimo único, sino que depende de las particularidades de cada país, tales como el nivel de desarrollo económico, el funcionamiento de las instituciones, el grado de apertura económica y las características políticas orientadoras del gasto social.

Una de las preguntas que debe surgir al momento de diseñar un sistema tributario que contemple (en otros objetivos) financiar convenientemente los sistemas de seguridad social es si es preferible un tributo único o casi exclusivo (cotizaciones) o si, por el contrario, un conjunto de tributos interrelacionados que llenen la misma función.

Obviamente, esta selección debe hacerse sobre la base del comportamiento de la masa de contribuyentes llamados a tributar, los que buscan también maximizar su beneficio. No está demostrado que el contribuyente que asume el pago de cotizaciones de carácter obligatorio, con destino a los sistemas de seguridad social, esté plenamente convencido de los principios de solidaridad, de equidad en la distribución y de compromiso intergeneracional, tal vez se busque en primer lugar maximizar sus beneficios presentes.

Entre los argumentos a favor de un tributo único, está la simplicidad del sistema y la reducción de los costos de cumplimiento. Un ejemplo sería un impuesto tipo “poll tax” donde cada individuo debe pagar un importe fijo. Esto generaría un incentivo para la producción y el trabajo, pues pagaría lo mismo el que se esfuerza y obtiene altos rendimientos que aquel que no.

En cuanto a la progresividad o regresividad del sistema tributario, resulta deseable que el sistema (en general) sea progresivo, donde la presión fiscal para las personas de ingresos bajos sea baja; desde el punto de vista del beneficio. Usualmente, estas personas son las que más requieren de la asistencia del gasto en seguridad social. La disyuntiva de cuán progresivo debe ser el sistema no resulta fácil de resolver. A medida que el sistema sea más progresivo, será altamente distorsivo creando una elevada carga excedente. De todos modos, la disyuntiva de cuán progresivo debe ser un sistema depende del juicio de valor, el cual difiere entre los distintos actores.

John Rawls (1971) sostenía que debía elegirse la estructura tributaria que maximiza la utilidad de los sectores más pobres. La sociedad sólo debería perseguir el objetivo de maximizar la utilidad de los sectores de menos recursos y la política tributaria debe dirigirse a maximizar el bienestar de esos sectores.

En general, las estructuras tributarias de los países en vías de desarrollo (como la República Argentina) indican la presencia de un cierto sesgo regresivo por la preeminencia de tributos sobre el consumo de bienes y servicios. Este sesgo se ha consolidado en el tiempo, a pesar de que en los últimos años se ha tendido a aumentar la participación de los impuestos sobre las rentas, utilidades y ganancias de personas físicas y jurídicas o de los capitales de las empresas.

Podemos rescatar, en este sentido, lo que el artículo 71, inciso 1, del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) expresa muy claramente:

“... 1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del miembro y de las categorías de personas protegidas...”.

Uno de los principales objetivos es demostrar que la aparente dicotomía y diferencias respecto de las fuentes de financiación de los sistemas llamados contributivos y de aquellos denominados como no contributivos o financiados a través de tributos generales parece ser, en nuestros días, una discusión dogmática; el mejor sistema de financiamiento es el que mejor asegura el correcto abastecimiento y funcionamiento del sistema.

La gestión recaudadora como variable interviniente

La gestión recaudadora, como plataforma para el ingreso de los recursos financieros necesarios para el desenvolvimiento del sistema, es la síntesis de una cantidad de variables y funciones (previas y posteriores) que se articulan en un ciclo de carácter permanente, a saber: (i) marcos normativos sustanciales; (ii) pautas de financiamiento global del sistema; (iii) organización de los sistemas registrales y de control; (iv) procedimientos y reglamentos de inteligencia fiscal; (v) planes estructurados de verificación y fiscalización; (vi) normas y procedimientos de distribución; (vii) pautas normativas y reglamentarias para el cobro ejecutivo de las deudas.

Todas estas variables tratan de visualizar que la gestión de cobro oportuno de las cotizaciones no es *per se* una función unívoca, sino que depende y se interrelaciona con otros sistemas y funciones. Pero aquí lo importante, en la medida en que todo el sistema no actúe armónicamente, las falencias y debilidades dinamitan en la función recaudatoria, que aparece como la responsable de la marcha incorrecta del sistema.

Obvio resulta decir que influyen poderosamente las variables de naturaleza indisponible que son aquellas marcadas por factores exógenos. La marcha de la economía y las finanzas, los problemas sociales, la fijación de políticas macro, la influencia de la globalización son circunstancias poco controlables que afectan la marcha de cualquier método de gestión. Sin perder de vista estos ingredientes de influencia externa, se deben cerrar filas para obtener los mejores resultados de las pautas más controlables.

Aproximación multicausal de la crisis de los sistemas de seguridad social

En la actualidad, todos los sistemas de Seguridad Social toman elementos de los modelos definidos en las Leyes de Bismarck y en el Informe Beveridge.

Muchos años después de la puesta en marcha de la seguridad social se puede observar que los distintos estados manifiestan una gran preocupación por el formidable aumento de los egresos de los sistemas, lo que parecería hacerlo inviable. En la Unión Europea y, en general, en todos los países industrializados, se manifiesta una tendencia a reformar los respectivos sistemas sociales para intentar superar la crisis en que se encuentran.

Si tuviéramos que efectuar una aproximación a las causas que van produciendo tal deterioro, teniendo en cuenta los elementos y variables en juego, podríamos en un esquema simple resumirlas a las siguientes:

- Una situación persistente de desempleo acompañado de una débil tasa de crecimiento económico, que genera importantes gastos en concepto de subsidios e implica una reducción de las recaudaciones.

- El envejecimiento de la población, que conlleva un aumento de la proporción de los recursos destinados a las personas que no contribuyen directamente a generarlos. Esto supone una carga creciente sobre los ocupados. Adicionado a ello la falta de oportunas correcciones a variables tales como edades y servicios mínimos requeridos.

- Los déficits presupuestarios y el alto nivel de endeudamiento, derivados en gran parte por el propio financiamiento de la protección social.

- Los flujos migratorios de los países subdesarrollados.

- Caída de la masa salarial, provocada por el aumento del desempleo y del trabajo informal o no registrado.

- Ausencia de controles efectivos sobre la evasión de los recursos del sistema.

- Políticas de reducción o supresión de ciertas contribuciones con carga patronal, lo que implica una importante disminución en los ingresos naturales del sistema.

- Deficiente administración de los sistemas.

- Procesos inflacionarios que afectan sensiblemente el equilibrio ingresos-egresos de los distintos sistemas y subsistemas.

Frente a esta crisis, se han ido ensayando distintas propuestas de cambio, las que, en mayor o menor medida, han sido puestas en efecto o están siendo practicadas por los distintos países. Estas tendencias de cambio se refieren a:

- Reglamentaciones y condiciones más estrictas para acceder al otorgamiento de ciertos beneficios y limitación del derecho a las prestaciones a los casos más justificados.

- Alza de las edades de jubilación y, en determinados casos, ampliación del acceso, voluntario u obligatorio, a la jubilación anticipada.

- Reducción de la carga financiera, mediante la reforma de las reglas de cálculo que determinan las prestaciones medias de los sistemas.

- Delimitación de las fuentes de recursos: a) las prestaciones contributivas se financian mediante las cotizaciones, y b) las prestaciones asistenciales a través de otros tributos, fundamentalmente impuestos nacionales o federales.

- Privatización de diversos aspectos del sistema de Seguridad Social.

Debemos recalcar que el problema del financiamiento de los sistemas de seguridad social no es un tema aislado ni autónomo. Todo lo contrario.

Analizar en forma aislada el problema de financiamiento puede representar un inadmisibles error. No es que haya que financiar cada vez más gasto, es que hay que reconocer cada vez más derechos. El gasto es un mecanismo de protección de las políticas públicas. La seguridad social es un concepto mucho más serio que una aplicación de gastos.

Por tales razones es que proponemos un análisis y, en definitiva, una propuesta de integración entre los distintos valores en juego.

Efectuando un análisis retrospectivo y crítico, en materia de financiamiento de los sistemas de seguridad social a lo largo del mundo y de los distintos tiempos de observación, se arriba a la conclusión de que los mecanismos o métodos tradicionales, idóneos para captar las fuentes financieras que permitan un desarrollo armónico y consistente de tales sistemas, distan de haber permanecido en estado puro; es más, habitualmente se pueden encontrar en forma mixta o impura.

Es indudable que, de los recursos con que cuenta el Estado moderno de derecho, los recursos tributarios son aquellos que provocan ingresos de mayor magnitud y que no solo se constituyen en necesarios para la satisfacción de los fines públicos, sino también componen (cada vez más) instrumentos hábiles para el cumplimiento de las funciones más avanzadas; léase: asignación eficiente de bienes y servicios públicos y redistribución, dentro del esquema de la teoría de la Hacienda Múltiple desarrollada primordialmente por Richard Musgrave⁷.

Los sistemas de naturaleza contributiva han desarrollado la oportunidad de obtener otros recursos tributarios que financien aumentos reales de gasto público en seguridad social, con la

7. Richard Abel Musgrave (1910-2007). Economista norteamericano de origen alemán, nació en Koegnistein en 1910. Estudió en las Universidades de Munich, Heidelberg, Rochester y Harvard. Docente en las universidades de Harvard, Michigan, Princeton y Santa Cruz. Sus principales obras han sido: "A Voluntary Exchange Theory of Public Economy", 1939, QJE; "Proportional Income Taxation and Risk-Taking", con E. Domar, 1944; "Distribution of Tax Payments by Income Groups: A case study for 1948", 1951, National Tax Journal; "The Theory of Public Finance", 1958; "Classics in the Theory of Public Finance", con A.T. Peacock, 1958; "Tax reform: Growth with equity", 1963, AER; "Essays in Fiscal Federation", 1965; "Fiscal Systems", 1969; "Public Finance in Theory and Practice", con P. Musgrave, 1973; "Maximin, Uncertainty and the Leisure Trade-Off", 1974, QJE; "Fiscal Reform in Colombia", 1979.

complejidad emergente de estas combinaciones y con la circunstancia –además– relacionada con la mutación hacia sistemas de naturaleza asistencial, tal vez, como efecto no deseado.

Por estas razones, entendemos como de interés el análisis y estudio de las estructuras tributarias para adecuar, complementar y relacionar a los recursos derivados de las cotizaciones sociales con el resto del sistema, en consecución de la eficiencia, la neutralidad y el beneficio.

Esto, por cuanto, desde el punto de vista de la participación del gasto público en seguridad social en los presupuestos del Estado a lo largo del planeta (y con especial énfasis en aquellos países no centrales), necesita de certezas en lo que hace a la política de financiamiento de tales gastos. En tal sentido, entonces, no resulta neutra la política tributaria, ni la diagramación de los ingresos, ni la naturaleza, fuente y aplicación de tales recursos. Todo este cúmulo de interrogantes, a más de la necesaria investigación científica, necesita de la profundización en el tema.

Se aprecia en estos aspectos un elemento por demás contundente y digno de ingresarse al análisis: el derecho positivo, según sea el ámbito de comparación.

Como recuerda Álvarez Juliá: “... el derecho positivo es el conjunto de leyes vigentes, no derogadas y las costumbres. Al decir de Cicerón (106-43 AC), la suma de todas las leyes (*summa omnia legum*)...”⁸; o como define Llambías: “... el conjunto de normas aplicadas coercitivamente por la autoridad pública...”⁹.

La trascendencia de los aspectos tributarios dentro de las normas del derecho de la seguridad social ha tenido dispar apreciación por parte de los que, a su turno, debieron aplicarlas, interpretarlas o definirlas doctrinariamente.

Siempre se pensó que la fuerte incidencia de la rama prestacional, o sea, los beneficios que otorgan las normas, era todo el derecho de la seguridad social y que los recursos necesarios para financiar tales prestaciones eran una cuestión complementaria, pero indispensable (eso sí) para la concreción de los objetivos de diseño e implementación de las políticas sociales. No se advertía –claro– que las mismas normas, desde el acuñado principio de la obligatoriedad de las cotizaciones, sentaban las bases y establecían los verdaderos institutos del derecho tributario.

El maestro Valdez Costa ya había tomado razón de las dificultades que presentaba el análisis de la naturaleza de estos recursos, cuando desde sus obras señalaba que “... es un esfuerzo vano buscar una calificación jurídica única para todos los recursos de los organismos de seguridad social. Las características de las prestaciones resultarán del sistema adoptado por el legislador; es pues, en definitiva un problema de derecho positivo que será resuelto en cada tiempo y lugar determinados, de acuerdo con los ideales de justicia y las características económicas y sociales imperantes...”¹⁰.

En el derecho comparado también la tarea ha resultado ardua, así lo expresaba Martínez Azuar, respecto de la situación española: “... La naturaleza de la cotización de Seguridad Social, en nuestro país y en la mayoría de los de nuestro entorno socioeconómico ha sido, y es, uno de los temas objeto de amplio debate tanto en el ámbito de la ciencia jurídica como en el de la económica...”¹¹.

Si bien en la República Argentina las discusiones acerca de la naturaleza de estos recursos permaneció ciertamente distante de los ámbitos tributarios, a partir de la asunción de facul-

8. Álvarez Juliá, Luis, “Introducción al Estudio del Derecho”, Proyecto Editorial, marzo de 2003, pág. 11.

9. Llambías, Jorge Joaquín, “Tratado de Derecho Civil. Parte General”, Tomo I, decimosexta edición, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1995, pág. 41.

10. Valdés Costa, Ramón, “Curso de Derecho Tributario”, segunda edición, Depalma-Temis-Marcial Pons, Buenos Aires-Santa Fe de Bogotá-Madrid, 1996, pág. 211.

11. Martínez Azuar, Juan Antonio, “Régimen de las cotizaciones a la Seguridad Social”, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, pág. 24.

tades de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución fiscal de estos recursos por parte del Organismo Fiscal (Dirección General Impositiva y Administración Federal de Ingresos Públicos) hubo de descubrirse la trascendencia tributaria de los recursos de la seguridad social y entonces muchas voces se escucharon y muchos eventos académicos se pronunciaron en la materia. Pero el problema no es solo determinar la naturaleza (tributaria o no) de estos recursos; aunque anticipamos desde ya que la mayoría de la doctrina les otorga naturaleza eminentemente tributaria, existen importantes divergencias acerca de la especie de tributo que representa. En síntesis, las contradicciones tienen carácter complejo, ya desde una u otra óptica, notaremos que las discrepancias se yuxtaponen.

Es innegable (más allá de la consideración de su naturaleza) la estrecha vinculación de estos recursos con los sistemas de protección social. La evolución histórica de la seguridad social como sistema ha tenido cabida y también referencia en estas páginas; referencia sin la cual hubiera resultado más difícil comprender todo el desarrollo que estamos trazando y el que nos proponemos a partir de ahora.

Principales claves para la proyección de sistemas sustentables de jubilaciones y pensiones

Postulado acerca del financiamiento de los sistemas de seguridad social y en especial los sistemas de pensiones

En este aspecto se debe desarrollar el trabajo sobre algunos ejes primordiales:

1) Dejar absolutamente esclarecida la naturaleza tributaria de las cotizaciones a los distintos subsistemas de la seguridad social. El alejamiento del criterio del “salario diferido” es una parte importante de superación.

2) La imposibilidad y viabilidad de financiar los sistemas de seguridad social exclusivamente o preponderantemente sobre base contributiva. En este sentido, se debe tender a la demostración de que todo el sistema tributario, integrado obviamente por las cotizaciones a la seguridad social, debe ser el medio de financiamiento de los sistemas. Esto –de todas formas– se viene dando en la República Argentina con mayor intensidad a partir de 1995 y hasta la fecha; los recursos tributarios de asignación específica (con las distintas formas variables) intervienen en el financiamiento del sistema nacional de seguridad social; de acuerdo a lo que describimos en los puntos pertinentes.

3) En la medida en que todo el sistema tributario esté contemplado en el financiamiento, bien podrían hacerse las proyecciones de incidencia de las cotizaciones (aportes y contribuciones) sobre la nómina salarial. Habría que estudiar la incidencia en el gasto tributario de una baja en las cotizaciones y estimar cuánto aportaría ello a la disminución del empleo no registrado: es decir, si el empleo no registrado tiende a descender en la medida de la adecuación de las cotizaciones, llevándolas en todo caso a cero en aquellos sectores de empleadores de muy baja participación en la recaudación, pero de alto componente en el empleo de la mano de obra; esto es, los microemprendimientos y las pequeñas y medianas empresas de hasta 25 (veinticinco) trabajadores ocupados. En el pasado la aislada disminución de contribuciones patronales no demostró ser un motor del crecimiento del empleo. Se han sucedido en el tiempo variadas leyes de promoción de empleo (Leyes 25.250; 25.877; 26.476; 26.940; 27.742 y la más reciente Ley 27.802), las que han utilizado casi como variable concentrada la reducción de contribuciones patronales, como medida de fomento del empleo. Esta metodología ha demostrado no ser fundamental en el cerrado de la brecha entre empleo formal e informal, ni ha procurado un incremento notable en el acrecentamiento del empleo genuino.

Breve conclusión

En este trabajo hemos recorrido problemas estructurales, situaciones presentes, proyectos y una suerte de aspiración de un nuevo modelo sustentable.

Deben necesariamente conjugarse los derechos de aquellos que arriban a la situación de pensión a través de una larga vida contributiva, con las posibilidades del Estado, con la necesidad inexcusable de una gestión responsable y eficiente.

Seguramente, las situaciones son variadas y merecen una mirada crítica y analítica para superar definitivamente aquellos problemas que nos persiguen desde hace muchos años.

Voces: SEGURIDAD SOCIAL - REFORMA LABORAL - JUBILACIONES Y PENSIONES