



Serie Análisis de Coyuntura N° 24

La reforma en el sistema de Asignaciones Familiares. Alcances y limitaciones

**Florencia Chahbenderian
Florence Magdalena Méndez**

Noviembre 2012

Resumen

Este trabajo presenta una discusión en torno a los alcances de las medidas sancionadas por el Poder Ejecutivo Nacional a mediados de Septiembre de 2012, que disponen una actualización del valor nominal de algunos beneficios del sistema de asignaciones familiares (contributivas y no contributivas), un ajuste de las escalas de ingreso que condicionan el acceso al beneficio y la modificación del concepto de ingreso que se utiliza para la determinación del acceso y el monto del beneficio. Para ello, en primer lugar, se realiza una síntesis de las principales medidas difundidas hasta el momento; y en segundo lugar se problematiza el sentido y las consecuencias de dichos anuncios. Se concluye que lejos de avanzarse en la conformación de un sistema integrado que logre cobertura universal, los cambios reciente profundizan el carácter fragmentado del sistema de transferencias fiscales de ingresos que rige en la actualidad.

Abstract

This paper discusses the measures taken by the National Executive in mid-September 2012, which provide an update of the nominal value of some benefits of the family allowance system (contributory and non-contributory), adjust the income scales that determine access to benefits and modify the concept of income used for accessing and benefit estimation. For that, the paper provides first, a summary of the main policy measures, and second, an analysis of the meaning and consequences of these ads. It concludes that instead of contributing to a more universal and integrated system, these changes enforced the segmentation of the current system of fiscal transfers.

“La reforma en el Sistema de Asignaciones Familiares. Alcances y limitaciones”

Florencia Chahbenderian
Florencia Magdalena Méndez

I. Introducción

En el curso del presente año, y como resultado del proceso inflacionario, ganaron intensidad los reclamos de la actualización de los parámetros básicos del sistema de transferencias fiscales de ingreso a las familias y, en particular, las transferencias fundadas en los hijos a cargo.

Por un lado, se reclaman ajustes del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias personales, de modo tal de evitar que nuevos contingentes de trabajadores/as se incorporen como contribuyentes sin que hayan experimentado mejoras del salario real. Por otro lado, se reclama la actualización de las escalas y los topes vigentes en el sistema de asignaciones familiares de manera de frenar la tendencia decreciente de la cobertura y el beneficio, incluyendo la asignación no contributiva llamada Asignación Universal por Hijo (AUxH).

Ambos reclamos, en apariencia independientes, tienen, sin embargo, un punto en común: la irracionalidad de un sistema fiscal de transferencia de ingresos a los ciudadanos que opera de modo fragmentado, inequitativo e intransparente. Esta irracionalidad suele justificarse alegando que el objetivo del esquema que paga beneficios es diferente al del esquema que cobra tributos.

Las recientes medidas gubernamentales, anunciadas a mediados de Septiembre de 2012, responden básicamente a la idea de mantener el esquema vigente, disponiendo la actualización del valor nominal de algunos beneficios del sistema de asignaciones familiares, contributivas (AAFF) y no contributivas (AUxH), como así también las escalas de ingreso que condicionan el acceso al beneficio. La novedad, , es la modificación del concepto de ingreso que pasa a ser familiar en vez de individual, en el caso de las AAFF. Como se verá más adelante, esto último

es un recurso que apunta a reducir más el alcance de las mismas, acentuando su carácter aún más segmentado e intransparente.

En lo que sigue, nos ocuparemos de discutir los alcances de las medidas recientemente sancionadas por el Poder Ejecutivo Nacional, para lo cual previamente se presentará una síntesis de las principales medidas difundidas hasta el momento. Luego problematizaremos el sentido y consecuencias de dichos anuncios, cuestionando la desintegración y fragmentación del sistema de transferencias fiscales de ingresos que rige en la actualidad.

II. Descripción de los anuncios del Gobierno

A mediados del pasado mes de Septiembre se promulgaron dos decretos. El 1667/12 modifica los requisitos de acceso a las asignaciones familiares contributivas regidas por la Ley N° 24.714. El decreto 1668/12 establece nuevos rangos y valores del beneficio correspondiente a las asignaciones familiares. En el Cuadro N°1 podemos observar las variaciones de los montos y los tramos de ingresos con las nuevas modificaciones.

Cuadro N°1

Variaciones de los montos y tramos de ingresos para el Sistema de Asignaciones Familiares y AUXH.

ANTES MODIFICACION		A PARTIR SEPTIEMBRE 2012		VARIACIONES
MATERNIDAD				
Remuneración Bruta		Sin tope de Ingreso Grupo Familiar (IGF)	Remuneración Bruta	
NACIMIENTO				
Remuneración entre \$100.- y \$5.200,00.-	\$ 600	IGF entre \$ 200,00.- y \$ 14.000.-	\$ 600	0%
ADOPCIÓN				
Remuneración entre \$100.- y \$5.200,00.-	\$ 3.600	IGF entre \$ 200,00.- - y \$ 14.000.-	\$ 3.600	0%
MATRIMONIO				
Remuneración entre \$100.- y \$5.200,00.-	\$ 900	IGF entre \$ 200,00.- y \$ 14.000.-	\$ 900	0%
PRENATAL				

Remuneración entre \$100.- y \$2.800,00.-	\$ 270	IGF entre \$ 200,00.- y \$ 3.200.-	\$ 340	25,92%
Remuneración entre \$2.800,01.- y \$4.000,00.-	\$ 204	IGF entre \$ 3.200,01.- y \$ 4.400.-	\$ 250	22,55%
Remuneración entre \$4.000,01.- y \$5.200,00.-	\$ 136	IGF entre \$ 4.400,01.- y \$ 6.000.-	\$ 160	17,65%
		IGF entre \$ 6.000,01.- y \$ 14.000.-	\$ 90	
ASGINACIÓN UNIVERSAL POR HIJO				
\$270		\$340		25,92%
ASGINACIÓN UNIVERSAL POR HIJO CON DISCAPACIDAD				
\$1.080		\$1.200		11,11%
HIJO				
Remuneración entre \$100.- y \$2.800,00.-	\$ 270	IGF entre \$ 200,00.- y \$ 3.200.-	\$ 340	25,92%
Remuneración entre \$2.800,01.- y \$4.000,00.-	\$ 204	IGF entre \$ 3.200,01.- y \$ 4.400.-	\$ 250	22,55%
Remuneración entre \$4.000,01.- y \$5.200,00.-	\$ 136	IGF entre \$ 4.400,01.- y \$ 6.000.-	\$ 160	17,65%
		IGF entre \$ 6.000,01.- y \$ 14.000.-	\$ 90	
HIJO CON DISCAPACIDAD				
Remuneración hasta \$2.800,00.-	\$ 1.080	IGF hasta \$ 3.200.-	\$ 1.200	11,11%
Remuneración entre \$2.800,01.- y \$4.000,00.-	\$ 810	IGF entre \$ 3.200,01.- y \$ 4.400.-	\$ 900	11,11%
Remuneración superior a \$4.000,00.-	\$ 540	IGF superior a \$ 4.400.-	\$ 600	11,11%
AYUDA ESCOLAR ANUAL				
Remuneración entre \$100.- y \$5.200,00.-	\$ 170	IGF entre \$ 200,00.- y \$ 14.000.-	\$ 170	0%
AYUDA ESCOLAR ANUAL PARA HIJO CON DISCAPACIDAD				
Sin tope remuneratorio	\$ 170	Sin tope de IGF	\$ 170	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ANSES y Decreto 1668/2012

a) Cambios en las AAF

Desde los años '90, el acceso y el valor del beneficio de la asignación familiar por hijo dejó de ser un básico homogéneo para graduarse en función del salario individual del padre o la madre. A partir de ahora, se tomará en cuenta la sumatoria del total de los ingresos (cualquiera fuere su origen) del grupo familiar, produciendo un cambio en las categorías.

Asimismo, se establece un incremento de los valores de referencia de los tramos correspondientes al Ingreso Global Familiar (IGF). El tope del tramo 1 pasa de \$ 2.800 a \$ 3.200; el tope del tramo 2 pasa de \$ 4.000 a \$ 4.400; el tope del tramo 3 pasa de \$ 5.200 a \$ 6.000. Además, se agrega un nuevo tramo: entre \$ 6.001 y \$ 14.000. Aunque en este caso ningún integrante del grupo familiar podría contar con ingresos brutos por encima de \$ 7.000¹.

Por otro lado, se registra un aumento decreciente de la asignación familiar por hijo. Del 25,9% en el tramo 1; del 22,6% para el tramo 2; 17,7% en el tramo 3 y se fija en \$ 90 el beneficio correspondiente al nuevo tramo 4, mientras que no se modificaron otros beneficios del sistema de AAFB tales como nacimiento, adopción, ayuda escolar y maternidad.

b) Cambios en la AUxH

Se anunció un aumento de la AUxH similar al tramo 1 anterior: de \$ 270 a \$ 340. Vale recordar que la AUxH está dirigida a trabajadores/as desocupados/as o informales, con remuneraciones iguales o inferiores al salario mínimo legal ubicado actualmente en \$ 2.670 mensuales.

c) Cambios en el Impuesto a las Ganancias

No se han dispuesto modificaciones en los parámetros básicos del impuesto a las ganancias de las personas físicas; sea del mínimo no imponible, como las deducciones especiales, las deducciones por cargas de familia, los tramos de rentas netas sujetas al impuesto y las correspondientes tasas contributivas. Al respecto, cabe destacar que la ley del impuesto a las ganancias (arts. 89 y 94) contempla el ajuste automático de mínimos y escalas según el Índice de Precios Mayoristas Nivel General del Indec. Este mecanismo fue suspendido, primero por la Ley de Convertibilidad y, luego, por la Ley de Emergencia Económica. De esta forma la modificación de dichos valores hace tiempo está al arbitrio discrecional del Poder Ejecutivo Nacional.

¹ En la práctica sin embargo este tope de 14.000 se aproxima al límite de \$ 7.000 establecido para el ingreso individual.

Al anunciar las medidas, Diego Bossio Director de la ANSES señaló que se trataba de un verdadero “**cambio de paradigma**” puesto que “el nuevo esquema elimina la posibilidad de que una familia pueda cobrar la asignación familiar por hijo y, al mismo tiempo, realice la deducción por hijo en el impuesto a las ganancias”. Esto dotaría “al sistema de **mayor equidad**” y permitiría “al Estado proteger a **todos** los trabajadores”. En esta línea argumental el funcionario indicó que “todos los chicos están cubiertos ahora, ya sea por la deducción impositiva que realizan sus padres o por el cobro de las asignaciones familiares. Este es un sistema más justo y equitativo, ya que con esta medida 269 mil nuevas familias estarán protegidas por el Estado” (13-09-12, ANSES).

Dadas las críticas que se generaron frente al anuncio, sobre la posibilidad de pasar a cobrar menos frente al cambio en las categorías de ingreso familiar. Bossio debió afirmar que ningún grupo familiar pasará a cobrar menos de lo que venía recibiendo como beneficio, anunciando en tal sentido que “el grupo familiar seguirá cobrando la suma de dinero correspondiente a la categoría a la que pertenecía antes del cambio, con los aumentos otorgados correspondientes a dicha categoría, o bien, será incluido en una mejor nueva categoría, por el aumento de los topes” (26-09-12, ANSES). Hasta el momento se desconoce la forma en que se aplicará este correctivo y sus alcances concretos.

Con estos anuncios, al menos teóricamente, se apuntaría a la conformación de tres grupos claramente delimitados y mutuamente excluyentes de transferencias fiscales de ingreso fundados en la niñez y adolescencia. Por un lado, los beneficiarios del programa contributivo de AAFP, por otro lado, quienes se benefician de las deducciones por cargas de familia previstas en la normativa del impuesto a las ganancias de las personas físicas. El punto de corte que separa ambos esquemas se establece alrededor de un ingreso bruto de \$ 7.000 mensuales. No obstante, opera también un tercer esquema de transferencias: la AUXH, un programa no contributivo, aunque se financia con recursos de la ANSES, paga un beneficio por niño, niña o adolescente de monto similar al tramo interior de las AAFP, limitado a trabajadores/as informales y desocupados con ingresos muy bajos (o nulos).

III. Análisis de los cambios

La pretensión oficial de que las medidas recientes tienden a la conformación de un sistema de transferencias fiscales de ingreso a la niñez de carácter integrado y coherente, está lejos de verificarse en los hechos. Para poder comprender porque está pretensión está lejos de verificarse, es necesario analizar las medidas en detalle, considerando varios elementos que no se encuentran expuestos en el discurso oficial.

a. La inflación y la falta de ajuste

El retraso acumulado con relación a la inflación por los parámetros centrales del sistema de transferencias fiscales de ingresos es más que evidente. En el caso del programa contributivo de asignaciones familiares, el tope salarial mensual a partir del cual los trabajadores/as registrados pierden el derecho a percibir el beneficio aumentó sólo un 30% en el último quinquenio (de \$ 4.000 en el 2007 y \$ 5.200 a Septiembre de 2012). En igual período, el cuestionado IPC del INDEC registra un aumento superior al 50%, mientras que el salario mínimo legal (SMVM) aumentó un 155% y el IPC promedio de un conjunto de provincias² tuvo un incremento del 166%. El resultado de este desfasaje se corresponde con la disminución de la cobertura, ya que entre julio de 2010 y marzo de 2012 las asignaciones familiares de los trabajadores/as activos cayó un 12%, bajando de 3,28 millones a 2,88 millones³. Ello ocurre a pesar del incremento en el número de trabajadores registrados.

Respecto a la Asignación Universal por Hijo (AUxH) que en los hechos no es universal⁴, al momento de su creación en octubre de 2009 el beneficio monetario fijado en \$ 180 mensual, tres años más tarde registraba un incremento del 50%, actualización muy inferior de la inflación acumulada en dicho período.

En cuanto al impuesto a las ganancias de las personas físicas, en el período 2007-2012, el mínimo no imponible uno de los componentes que actúan como umbral a partir del cual se determinan quienes son contribuyentes efectivos tuvo

² El conjunto de provincias corresponde a cuatro: Chubut, Neuquén, San Luis y Santa Fe. Para mayor información ver el documento de Barbeito, Alberto "Reconstrucción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales", Series de Análisis de Coyuntura CIEPP N°23

³ Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Primer Trimestre 2012.

⁴ Al respecto puede verse Lo Vuolo (2009) "Asignación por Hijo", Series de Análisis de Coyuntura CIEPP N°21.

un incremento del 73%, notoriamente por debajo del aumento tanto de los precios como del salario nominal. Además, los topes de los tramos de ingreso neto sujeto a impuesto, o sea los montos sobre los cuales se aplican las alícuotas tributarias marginales, permanecen sin cambio desde el año 2001⁵. La acción combinada de ambos elementos ha provocado que cada año un mayor número de perceptores de ingresos sea alcanzado por el tributo y hagan frente a tasas efectivas cada vez más elevadas para un similar (o menor) poder adquisitivo real del salario.

Otra dificultad tiene que ver con los efectos impositivos de los aumentos salariales. Estos aumentos sumados a la inflación y la falta de mecanismos automáticos de ajuste de los beneficios y topes de las AAF es un problema fundamental puesto que “implica que cada vez menos trabajadores registrados de bajos recursos reciben la asignación – y además con un valor real decreciente (ver González y Fernández, 2012, para una cuantificación de este efecto). En la práctica, el valor del beneficio de las AAF se erosiona constantemente en términos reales y su cobertura es cada vez más reducida.

En el Cuadro N° 2 se puede ver la evolución real del conjunto de estas prestaciones. Para ello se tomó en cuenta un IPC promedio de provincias, indicador que registra un incremento de 23,95% entre Septiembre del 2011 y Septiembre del 2012. El resultado es una caída real de 19,32% de los beneficios por Nacimiento, Adopción, Matrimonio y la Ayuda Escolar anual por hijo y por hijo con discapacidad.

En cuanto a la prestación prenatal y por hijo, aumenta 1,27 % para el primer tramo de ingreso familiar. La prestación por hijo con discapacidad sufre un deterioro 9,23% en este primer tramo. El deterioro real es más acentuado en el resto de los tramos de ingreso (Ver Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2

Evolución real del conjunto de las prestaciones

⁵ Las alícuotas tributarias marginales son los porcentajes del ingreso neto que corresponde al pago del impuesto a las ganancias, que varía en escala ascendente cuanto mayor es el ingreso a gravar. Al analizar las escalas de las alícuotas marginales, se ve cómo de acuerdo a la Ganancia Neta Sujeta a Impuesto, se va cayendo en una escala o en la siguiente. Desde \$0 hasta \$10.000, la alícuota tributaria marginal es del 9%; desde \$10.000 hasta \$20.000 del 14%; de \$20.000 a \$30.000 del 19%; de \$30.000 a \$60.000 del 23%, de \$60.000 a \$90.000 del 27%; de \$90.000 a \$120.000 del 31% y de \$120.000 en adelante del 35%

	Sep-11	Sep-12	Evolución Real
Nacimiento	\$ 600,0	\$ 600,0	-19,32%
Adopción	\$ 3.600,0	\$ 3.600,0	-19,32%
Matrimonio	\$ 900,0	\$ 900,0	-19,32%
Prenatal (primer tramo)	\$ 270,0	\$ 340,0	1,27%
Hijo (primer tramo)	\$ 270,0	\$ 340,0	1,27%
Hijo con discapacidad (primer tramo)	\$ 1.080,0	\$ 1.200,0	-9,23%
Ayuda Escolar	\$ 170,0	\$ 170,0	-19,32%
Ayuda Escolar para Hijo con Discapacidad	\$ 170,0	\$ 170,0	-19,32%
IPC CIEPP	100	123,95	23,95%

Fuente: Elaboración propia en base a datos ANSES y el IPC CIEPP.

Este tipo de análisis es el más habitual se preocupa por la pérdida de poder adquisitivo y suele estar en el centro del debate actual, basado mayormente en la insuficiente adecuación de los valores monetarios que establecen límites para la percepción de los beneficios, en el caso de las asignaciones familiares, y para el pago “neto” del impuesto en el segundo caso.

En síntesis, mientras que por un lado las asignaciones familiares (contributivas y no contributivas) han ido achicando coberturas y niveles de beneficio; por el otro, un mayor número de trabajadores fueron progresivamente alcanzados por el impuesto a las ganancias y/o contribuyen con tasas más elevadas.

Lo que este análisis no tiene en cuenta es el problema estructural de un sistema fiscal que opera mayormente como un *sistema desintegrado y fragmentado de transferencias fiscales de ingresos*.

b. El problema de la des/integración fiscal

Suele justificarse la irracionalidad del actual sistema fiscal de transferencia de ingresos – caracterizado por ser fragmentado, inequitativo e intransparente – alegando que el objetivo del esquema que paga beneficios es distinto del que cobra tributos.

Pero este modo de observación es erróneo⁶. El sujeto-objeto de ambas políticas es único, en tanto que para el ciudadano-contribuyente lo que realmente interesa es la posición “neta” de ingresos la cual se deriva, entre otras cosas, de las disminuciones resultantes del pago de impuestos y de los aumentos obtenidos a través de beneficios monetarios de origen fiscal.

Esta superposición de políticas de transferencias de ingresos con instrumentos separados hace que una mano del Estado sume ingresos a las personas y la otra se los reste sin que exista coordinación entre las mismas ni conocimiento de su efecto neto (ni para el Estado ni para la persona ciudadana-contribuyente). Los dos brazos de la política fiscal no sólo se superponen entre sí, sino también con los ingresos que las personas obtienen en el mercado (incluyendo sus ingresos laborales).. La prueba de esto son los reclamos señalados que consideran conjuntamente el aumento de salarios, el nivel de las deducciones para ser contribuyente del impuesto a las ganancias y el nivel y los tramos para ser beneficiario de las AAFF.

Entre otros problemas, se reclama que cuando aumenta el salario, y no se ajustan en igual medida las escalas que establecen el derecho a los beneficios de las asignaciones familiares, los ciudadanos pierden ingresos porque se reducen los beneficios o, incluso, se pierden totalmente. Se ve aquí claramente como una política presentada como de “complemento salarial” se vuelve una política de “control salarial” dada su selectividad por monto salarial y las escalas diferenciales vigentes.

Lo mismo sucede con el impuesto a las ganancias de las personas, en tanto al aumentar el salario sin un correlativo ajuste de mínimos deducibles para su liquidación o de las escalas contributivas con sus respectivas tasas de imposición, se pasa a tributar por montos mayores. Otra vez, la superposición entre salarios y tributos erosiona el alcance efectivo de las mejoras en las remuneraciones que pudieran haberse obtenido.

La irracionalidad de las reglas operativas como la falta de adecuación de los montos establecidos para su funcionamiento se combinan con la dinámica

⁶ Barbeito, A. (1995) *La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social*. En Lo Vuolo et al *Contra la exclusión la propuesta del ingreso ciudadano*. Argentina: Miño y Dávila

inflacionaria de manera tal que en la práctica el poder compulsivo del Estado impone la recaudación “oculta” del llamado impuesto inflacionario.

La falta de integración de estos esquemas de transferencias fiscales genera no solo superposiciones sino también contradicciones difíciles de detectar por la complejidad de los procedimientos utilizados.

En primer lugar, el punto de corte establecido en el ingreso de las personas no opera como un punto de indiferencia a partir del cual se pasa de beneficiario “neto” a “contribuyente neto”. En el esquema actual, significa pasar de recibir el beneficio por hijo del programa de asignaciones familiares a recibir el beneficio de la deducción por cargas de familia del impuesto a las ganancias. Entre otros problemas, el procesamiento de los ingresos personales difiere, por ejemplo, porque existen distintas alícuotas tributarias para un mismo nivel de ingresos según sea el origen de los mismos (rentas financieras, del capital e, incluso, diferentes modalidades de ingresos por el trabajo personal)⁷, lo cual deriva en diferente presión tributaria para similar capacidad contributiva y/o necesidades.

En segundo lugar, la utilización de criterios dispares para definir la “unidad fiscal” a partir de la cual se establecen derechos y obligaciones, beneficios y contribuciones impositivas, es otra característica típica de los sistemas no integrados de transferencias fiscales. Algunas transferencias toman como unidad de valuación al individuo; otras, a la familia nuclear, el hogar o la familia extendida. Cualquiera de estos conceptos puede utilizarse válidamente como sujeto o unidad de valuación del sistema, la condición es que el criterio se aplique en forma consistente en cada ocasión en que se defina la categoría de contribuyente o de beneficiario; o, al menos, que se apliquen normas que permitan agregar las unidades fiscales de modo consistente. No obstante, son conocidos los problemas de utilizar al grupo familiar como unidad fiscal, tales como los cuestionables criterios para definir su conformación o la identificación del “titular” que representa al grupo familiar como beneficiario y contribuyente⁸.

⁷ Por inequidad horizontal nos referimos al “tratamiento desigual de los iguales”. Para ampliar la información ver Barbeito, A. (2005)

⁸ Ese titular suele identificarse con el “jefe de hogar” y éste con el componente masculino. El reconocimiento de formas de representación delegada implica suponer el muy discutible criterio de que, al interior del grupo familiar, se aplican principios de plena equidad distributiva. Al respecto puede verse

La falta de criterios compatibles en los dos brazos de la actividad fiscal también se observa en los períodos utilizados para la determinación del carácter de beneficiario y de contribuyente impositivo. Los beneficios suelen pagarse mensualmente, como réplica salarial y en reconocimiento a que las necesidades de gastos para el bienestar personal se reproducen cotidianamente. Por otro lado, la determinación del impuesto sobre los ingresos es, en general, anual; aunque son habituales los mecanismos de "anticipos" impositivos en períodos regulares y más cortos. Esta incompatibilidad hace que las fuentes de financiamiento de los beneficios periódicos en dinero estén más vinculadas a impuestos al salario y a impuestos indirectos sobre el consumo.

En cualquier caso, la diferente situación de las personas en el período fiscal no suele ser tomada en cuenta, y no reciben el mismo trato quienes a lo largo del mismo período tienen iguales ingresos pese a que pueden experimentar posiciones deficitarias (por ejemplo, por desempleo) durante una parte y superavitaria durante la restante.

La selectividad y la discrecionalidad en la definición de quienes deberían pagar impuestos y quiénes reciben beneficios es la fuente central de estos problemas. La desintegración entre ambos brazos del Estado es la principal dificultad para resolver estos inconvenientes.

Del mismo modo, se registran diversas manifestaciones de inequidad horizontal⁹ y una fuerte segregación, esto es, que el valor monetario del beneficio por hijo no es homogéneo, variando según el ingreso de la unidad fiscal y el particular esquema dentro del cual se encuadre. Situación esta que depende del tipo de relación laboral, la conformación familiar, la suma de los ingresos familiares o del ingreso individual de alguno de sus miembros. Los cambios recientes, lejos de corregir, profundizan la dispersión de situaciones similares. Unos simples ejemplos puedan dar testimonio de este tipo de problemas.

Ejemplos	Tipo de problema
Ejemplo 1	Trabajador asalariado registrado al cual se le disminuye el beneficio.

el análisis realizado por Gherardi y Rodríguez Enríquez (2008) para el caso del tratamiento de los ingresos conyugales en el impuesto a las ganancias.

⁹ Por inequidad horizontal nos referimos al “tratamiento desigual de los iguales”. Para ampliar la información ver Barbeito, A. (2005)

Ejemplo 2	Caso donde ingreso familiar aumenta pero no por el salario familiar
Ejemplo 3	Caso de un hogar monoparental con 1 hijo. Comparación del beneficio mensual por hijo, para trabajadores registrados o informales

Ejemplo 1. Trabajador asalariado registrado.

Octubre 2011: remuneración bruta mensual de \$ 5.200 cobra asignación familiar de \$ 136 por hijo, no aplica el beneficio de la deducción impositiva por cargas de familia correspondiente al hijo.

Caso a) Octubre 2012: si mantuviera igual remuneración en el año, cobra asignación familiar por hijo de \$ 160 (un aumento de 17,6%). El salario real disminuyó 25% en el período y no alcanza al beneficio impositivo por hijo que continua siendo de \$ 0

Caso b) Octubre 2012: si el trabajador lograra aumentar su salario en línea con la inflación del periodo, esto es, una remuneración bruta mensual de unos \$ 6.500, la asignación familiar disminuiría a \$ 90. El beneficio real por hijo disminuye 28%. El beneficio impositivo por hijo sigue siendo \$ 0.

El ejemplo muestra que la reciente modificación de los valores correspondiente a la AAF por hijo es insuficiente, erosionando el beneficio en términos reales de poder adquisitivo y llegando incluso a disminuir en moneda corriente. Esta situación anómala derivó en un trascendido aclaratorio por parte de la ANSES señalando que ningún beneficiario cobraría menos de lo que cobraba previo a la reforma. No hubo referencia posterior que informe respecto de la forma en que se instrumentará la medida y sus alcances.

Ejemplo 2. Similar al anterior pero el incremento del ingreso no se debe a una mejora del salario nominal del trabajador sino que resulta del incremento del ingreso nominal proviene de un segundo miembro del grupo familiar¹⁰. En este caso, dependiendo del monto de ingreso adicional, la asignación familiar por hijo disminuirá o desaparecerá por completo. De aquí que la experiencia indica como muy probable que las familias adopten estrategias defensivas, como modificar los arreglos familiares o adoptar relaciones laborales de tipo informal. Por ejemplo, si en un hogar hay dos adultos que son trabajadores formales. Uno cobra \$2.200 y el

¹⁰ Se desconocen los procedimientos operativos mediante los cuales la autoridad de aplicación procederá a computar la totalidad de los ingresos familiares y verificar sus modificaciones.

otro \$2.500, pero a este último le efectúan un ajuste por la inflación acumulada del período, que lleva a su salario a \$3.000. En este caso, el ingreso global familiar aumenta en \$500, lo cual cambia de categoría al grupo familiar, que pasan de como asignación familiar \$250 a cobrar \$160. Aquí se ve como contrarresta la expansión salarial, pues el ajuste global sólo representa \$410.

Ejemplo 3. Comparación del beneficio mensual por hijo, para trabajadores registrados o informales. Caso de un hogar monoparental con 1 hijo.

Ingreso bruto en \$ por mes	AAFF	Impuesto a las Ganancias	AUxH
Trabajadores informales y desocupados			
De 0 a 2670		0	340
Trabajadores registrados			
De 200 a 3200	340	0	0
3201/4400	250	0	0
4401/6000	160	0	0
6001/7000	90	0	0
8000	0	59	0
10000	0	123	0
12000	0	138	0
14000	0	162	0
16000	0	186	0
20000	0	210	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

El Cuadro permite comprobar que:

- El trabajador informal no tiene un piso mínimo de ingreso (no excluye a desempleados) para acceder a la AUxH pero si un tope superior de \$ 2.670 (valor del SMVM) que en la práctica es muy difícil de comprobar. El beneficio es de regularidad mensual y de valor monetario fijo: \$ 340
- El trabajador formal tiene un piso de ingreso para acceder a la AAFF de \$ 200 y un tope superior de \$ 3.200 mensual para obtener una asignación por hijo de \$ 340
- Los hogares con algún trabajador formal continúan recibiendo la asignación por hijo aunque de manera decreciente según tramos del ingreso

familiar hasta llegar a anularse por completo cuando el ingreso de alguno de los miembros supera los \$ 7.000.

- iv) A partir de \$ 8.000, el hogar monoparental con 1 hijo comenzaría a descontar la deducción anual prevista como carga de familia. La transferencia fiscal es creciente a medida que el salario bruto es mayor.

Adicionalmente, un problema que es previo a las modificaciones y que se mantiene consiste en que los programas presentan diferencias en la edad y composición de los menores a cargo. Las AAF y la AUxH toman en cuenta los 18 años como edad límite para el beneficio; la deducción impositiva puede llegar hasta los 24 años. Por su parte, la AUxh limita el beneficio a 5 niños por hogar.

En consecuencia, hogares con similares ingresos (en los niveles bajos) pueden tener beneficios por hijo diferentes, según si el trabajador es registrado o no registrado, según se considere el ingreso individual o familiar, según la conformación del hogar o según el número y la edad de los hijos. En síntesis, la pretendida integración que se anunció entre el sistema de beneficios de asignaciones familiares y el de pago de impuesto a las ganancias no sólo que no se verifica sino que además genera problemas de equidad notables.

c. Personas fuera de la cobertura

Con el nuevo esquema anunciado continúan afuera de todo beneficio las personas registradas como monotributistas, los/as trabajadores informales que tienen un ingreso mayor al salario mínimo, aquellos que individualmente cobran \$7.000 o más, y los hogares que tienen un/a asalariado/a formal e ingreso familiar mayor a \$14.000 mensuales. Esta evidencia ilustra el abismo existente para alcanzar a la pretendida universalidad, de modo de contemplar a todos/as los niños/as de Argentina. Más aún, parece difícil monitorear el supuesto “aumento de la cobertura” que se anunció, en un escenario laboral volátil y de difícil proyección (sobre todo con el cada vez menos confiable sistema estadístico oficial).

La precariedad de la información disponible es una cuestión primordial al momento de abordar este tema. Por un lado, muchas de las ya mencionadas declaraciones oficiales son infundadas empíricamente, además de contribuir muchas veces a delinear un esquema cerrado, llegando incluso a contradecirse con

las reformas anunciadas. Por otro lado, la información sobre los sistemas de seguridad social en su totalidad es muy poca, tanto oficial (ANSES; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2012) como extra-oficial (Ver Lozano, 2012).

De este modo, el panorama se torna aún más complejo frente a la imposibilidad de poder acceder a información confiable y certera que permita dar cuenta de los efectos de las medidas anunciadas.

IV. Cambios en el régimen de asignaciones familiares

Retomando lo antedicho, a continuación se enumeran algunas de las dificultades que se registran en el actual esquema.

El retraso acumulado con relación a la inflación por los parámetros centrales del sistema de transferencias fiscales de ingresos es más que evidente. El resultado de este desfase se corresponde con una disminución de la cobertura, a pesar del incremento en el número de trabajadores registrados. Por ende, mientras que las asignaciones familiares (contributivas y no contributivas) han achicado coberturas y niveles de beneficio; paralelamente, un mayor número de trabajadores fueron progresivamente alcanzados por el impuesto a las ganancias y/o contribuyen con tasas más elevadas.

Son múltiples las definiciones de la “unidad fiscal” del sistema de transferencias. En un caso, se toma en cuenta el ingreso del grupo familiar (asignaciones familiares), en otros se considera el ingreso individual (deducciones del Impuesto a las Ganancias, o la Asignación Universal por Hijo). Es por esto que hablamos de una “trampa de informalidad”, pues el presente esquema de mecanismos fiscales desiguales y segmentados arbitrariamente, refuerza la informalidad laboral como estrategia más conveniente frente a las nuevas configuraciones. Las reglas operativas del sistema no se traducen en incentivos al empleo y a la formalidad laboral, sino todo lo contrario. En el centro de este problema está la falta de articulación entre las AAF y la AUXH, como así también entre ambos beneficios y el sistema impositivo. Se ve aquí claramente como una política presentada como de complemento salarial se vuelve una política de control salarial dada su selectividad por nivel de salarios y las escalas diferenciales vigentes.

Por otro lado, el hecho de pensar a la familia como unidad fiscal, cuando la política pública no debería estimular ni desestimular ningún arreglo familiar, resulta controvertido. En primer lugar, porque hace que resulte conveniente cierto tipo de conformación familiar, interviniendo en los arreglos al interior de las familias. En segundo lugar, y en la misma línea, porque invisibiliza a las personas individuales como sujetas de derecho¹¹. En tercer lugar, porque puede implicar, en situaciones particulares, la denegación de un beneficio a quien debiera, por criterios de necesidad y equidad distributiva recibirlo. Nuevamente, un ejemplo concreto puede ilustrar la cuestión. Supongamos el caso de un matrimonio separado de hecho (pero no divorciado), donde el hombre recibe un ingreso asalariado mayor a \$7000.- y la mujer un ingreso también asalariado de \$2000.-, por el cuál con anterioridad a la reforma cobraba el beneficio por hijo del programa de Asignaciones Familiares. Supongamos también que, como resulta práctica habitual en los casos de separación, los hijos e hijas permanecen conviviendo con la madre. Agreguemos al ejemplo el supuesto de que el esposo no cumple con la cuota alimentaria. Con el nuevo esquema de Asignaciones Familiares, la mujer, en una situación de notoria precariedad de ingresos, perdería el beneficio del programa de asignaciones familiares, que no podría compensar con ninguna otra transferencia fiscal. Cuanto menos, esta es una situación que resulta en inequidad horizontal y en violación del derecho de acceso a una cobertura por cargas de familia.

La ausencia de coherencia también se observa en los distintos períodos que los programas utilizan para la determinación del beneficiario. En el caso de las asignaciones familiares y la AUxH la paga es mensual, mientras que en el impuesto a las ganancias el beneficio de las deducciones por cargas de familia es de alcance anual; si bien algunos contribuyentes pueden estar sometidos al mecanismo de “anticipos” impositivos, en períodos regulares y más cortos.

La falta de integración de estos esquemas de transferencias fiscales genera contradicciones difíciles de detectar por la complejidad de los procedimientos utilizados, erosionando el alcance efectivo de las mejoras en las remuneraciones que pudieran haberse obtenido. En un contexto inflacionario, la irracionalidad de

¹¹ Al respecto puede verse el análisis equivalente realizado por Gherardi y Rodríguez Enríquez (2008) para el caso del tratamiento de los ingresos conyugales en el impuesto a las ganancias.

las reglas operativas y la falta de adecuación de los montos establecidos para su funcionamiento contribuyen a este problema.

Bajo este esquema hay una superposición entre la determinación de la posición neta del grupo familiar entran en juego, en primer lugar, el salario y el tipo de contratación, que se deciden en el mercado laboral; en segundo lugar, el impuesto a las ganancias y las asignaciones familiares, ambas manejadas por el Estado. Esto hace que una mano del Estado sume ingresos a las personas y la otra se los reste sin que exista coordinación entre las mismas ni conocimiento de su efecto neto.

Uno de los principales problemas reside en considerar al salario o en general el ingreso laboral como indicador del tipo de derecho que tienen los/as sujetos/as. Por ende, es preciso encarar una reforma amplia del sistema de transferencias fiscales de ingresos, en lugar de solo ajustar algunos parámetros de los programas actualmente vigentes. Las medidas anunciadas continúan en la misma lógica vigente, en donde se reconoce en el discurso la posesión de derechos pero no la cobertura para garantizarlos. De este modo, se sigue promoviendo una mayor focalización, con variaciones arbitrarias importantes en los montos de los beneficios según los arreglos familiares que se adopten.

¿Paradigma renovado o más de lo mismo?

A modo de cierre, enumeramos brevemente los tres ejes centrales de discusión que destacamos a lo largo del trabajo.

a. La inflación y la falta de ajuste

En un contexto inflacionario, además de la pérdida de poder adquisitivo del salario y las asignaciones familiares, se da una insuficiente adecuación de los valores monetarios que establecen límites para la percepción de los beneficios, en el caso de las asignaciones familiares, y para el pago “neto” del impuesto en el segundo caso. Por ende, mientras que por un lado las asignaciones familiares (contributivas y no contributivas) achican coberturas y niveles de beneficio; por el otro, un mayor número de trabajadores son progresivamente alcanzados por el impuesto a las ganancias y/o contribuyen con tasas más elevadas.

b. El problema de la des/integración fiscal

Se registra una profundización de la desintegración entre ambos brazos del Estado, perpetuando la selectividad y la discrecionalidad en la definición de quienes deberían pagar impuestos y quienes reciben beneficios. Se desarrollan diversas formas de inequidad horizontal y una fuerte segregación, variando según el ingreso de la unidad fiscal y el particular esquema dentro del cual se encuadre. Los cambios recientes, lejos de corregir, profundizan la dispersión de situaciones similares. En consecuencia, hogares con similares ingresos (en los niveles bajos) pueden tener beneficios por hijo diferentes, según si el trabajador es registrado o no registrado, según se considere el ingreso individual o familiar, según la conformación del hogar o según el número y la edad de los hijos. La pretendida integración que se anunció entre el sistema de beneficios de asignaciones familiares y el de pago de impuesto a las ganancias no sólo que no se verifica sino que además genera problemas de equidad notables.

c. Personas fuera de la cobertura

Con el nuevo esquema anunciado continúan afuera de todo beneficio las personas registradas como monotributistas, los/as trabajadores informales que tienen un ingreso mayor al salario mínimo, aquellos que individualmente cobran \$7.000 o más, y los hogares que tienen un/a asalariado/a formal e ingreso familiar mayor a \$14.000 mensuales. El panorama se torna más complejo frente a la imposibilidad de poder acceder a información confiable y certera que permita dar cuenta de los efectos de las medidas anunciadas.

En síntesis, el anunciado cambio de paradigma que se necesita no es el declamado por el Gobierno, que por otro lado apunta a un esquema más restrictivo y arbitrario, que profundiza el carácter fragmentado. El necesario cambio de paradigma debería resolver los problemas estructurales de un sistema fiscal desintegrado, fragmentado y abierto al uso discriminatorio (cuando no clientelar), adoptando un sistema de protección social realmente universal e incondicional que sea independiente del tipo de inserción laboral de los beneficiarios. Este es el caso de la propuesta del Ingreso Ciudadano para la Niñez¹².

¹² Ver: Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (2009)

Bibliografía consultada

- Barbeito, A. (1995) *La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social*. En Lo Vuolo et al Contra la exclusión la propuesta del ingreso ciudadano. Argentina: Miño y Dávila
- Barbeito, A. (2010) “Reconstrucción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales”, Series de Análisis de Coyuntura N°23. Buenos Aires: Ciepp.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (2009) “Ingreso Ciudadano para la Niñez”. Serie Documentos de Trabajo N°70. Buenos Aires: Ciepp.
- Cruces, G.; Machelett, M. (2012) “Los olvidados: Las asignaciones familiares y la discusión de impuestos y beneficios en Argentina”.
- Gherardi, N. y Rodríguez Enríquez, C. (2008) “Los impuestos como herramienta para la equidad de género”. Buenos Aires: Ciepp. Documento de Trabajo 67.
- González; Fernández (2012) “Información sobre Asignaciones Familiares e Impuesto a las Ganancias. Cómo afectan a los trabajadores”. Documento de Trabajo N° 12, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). Disponible en:
<http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2012%20-%20Asignaciones%20filiars%20e%20imp%20gananc.pdf> 18/10/12
- Lo Vuolo (2009) “Asignación por Hijo”. Series de Análisis de Coyuntura CIEPP N°21. Buenos Aires: Ciepp.
- Lozano, C. (2012) “Reforma y aumento del sistema de Asignaciones Familiares”.
- MTEyS (2012) Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Primer Trimestre.

ASIGNACIONES FAMILIARES

Decreto 1667/2012: Requisitos para el acceso a las prestaciones establecidas mediante la Ley N° 24.714. 12/9/2012

Decreto 1668/2012: Establécense los rangos, topes y montos de las Asignaciones Familiares, contempladas en la Ley N° 24.714. 12/9/2012

<http://www.anses.gob.ar/prensa/partir-octubre-mas-73-millones-ninos-cobraran-asignaciones-familiares-aumentos-575>

<http://www.anses.gob.ar/prensa/aumento-las-asignaciones-familiares-beneficia-conjunto-los-trabajadores-566>

<http://www.anses.gob.ar/prensa/presidenta-anuncio-aumento-una-ampliacion-del-regimen-asignaciones-familiares-564>

<http://www.anses.gob.ar/prensa/bossio-esta-medida-todos-ninos-la-argentina-estan-protegidos-el-estado-565>