

f u n d a c i ó n

**NORTE**Y**SUR**

---

# **El Programa de Asignaciones Familiares y la necesidad de su modernización**

**Buenos Aires, Septiembre 1999**

---



## **AUTORIDADES**

***Presidente***

*Orlando J. Ferreres*

***Vicepresidente***

*Ludovico A. Videla*

***Secretario***

*Raúl C. Sanguinetti*

***Tesorero***

*Jorge M. Capitanich*

***Vocales***

*Daniel Montamat*

*Alberto Cammarasa*

Reconquista 458, 8º piso - (1358) Buenos Aires - Argentina  
Tel: (5411) 4394-3993 - Fax: (5411) 4393-3004  
E-Mail: [nys@ojf.com](mailto:nys@ojf.com)

Han intervenido en su elaboración:

Lic. Ludovico Videla

Con la colaboración de

Juan Pablo Iribarne y la  
Lic. María Martha Jaureguiberry

*El Programa de Asignaciones Familiares y la Necesidad  
de su Modernización*

**CONTENIDO**

<b>SINTESIS.....</b>	<b>2</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>II. SITUACIÓN ACTUAL .....</b>	<b>4</b>
<b>III. ANTECEDENTES.....</b>	<b>7</b>
<b>IV. BENEFICIARIOS.....</b>	<b>11</b>
<b>V. ELEGIBILIDAD Y MONTOS.....</b>	<b>13</b>
<b>VI. EVOLUCIÓN DESDE 1991.....</b>	<b>14</b>
<b>VII. LA REFORMA DE 1996 .....</b>	<b>15</b>
<b>VIII. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES.....</b>	<b>18</b>
<b>IX. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA.....</b>	<b>24</b>
<b>X. ANEXO I – MODIFICACIONES RECIENTES DEL SISTEMA.....</b>	<b>27</b>
<b>XI. ANEXO II - ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LAS REFORMAS PROPUESTAS .....</b>	<b>30</b>
<b>XII. ANEXO III - CUADROS Y GRÁFICOS .....</b>	<b>32</b>

## SINTEISIS

El Programa de Asignaciones Familiares (PAF), regido desde 1996 por la ley N° 24.714, es un buen ejemplo del funcionamiento de nuestros programas sociales, de las deficiencias en su administración y sus dudosos resultados. Por ello, una evaluación crítica del PAF no puede dejar de lado la referencia a toda la política social. Al igual que ésta, el PAF ha tenido etapas de expansión y contracción, mala y costosa administración, desvío de fondos y alejamiento sustancial de los objetivos originales. Básicamente su diseño es obsoleto para la realidad que enfrenta.

El PAF generaba un superávit que fue disminuyendo hacia los noventa, convirtiéndose en déficit en 1994. Con el nuevo régimen, el saldo financiero del programa se acrecentó hasta superar la situación previa gestando un resultado favorable de \$618 millones en 1999, a pesar de las reducciones en las contribuciones que acompañaron la de los aportes patronales.

Diversos aspectos de la reglamentación merecen ser tenidos en cuenta. Uno es la limitación por ingresos: no existía antes de 1996 y que la Ley N 24.714 establece. Los trabajadores con ingresos superiores a \$1.500 no perciben el subsidio, lo que implica una discriminación hacia los padres con mayores ingresos que se justifica si el concepto es de redistribuir a favor de los pobres, pero en realidad el objeto del PAF es transferir de solteros hacia casados con hijos con lo que esta nueva formulación introduce un elemento de suyo extraño, que presenta problemas.

Sin embargo, si la redistribución a los más pobres es la justificación para el pago de la asignación, no se comprende por qué el sistema no es universal, dado que se excluye del mismo a los trabajadores autónomos.

Otro aspecto criticable se relaciona con las contribuciones y sus efectos secundarios sobre el ingreso y el empleo de los padres, a quienes se pretende favorecer con el programa. El PAF aumenta en el margen los ingresos de los activos registrados en relación de dependencia, lo que no es neutral desde el punto de vista de los excluidos ya que crea una brecha adicional que es independiente de las condiciones de productividad del trabajador y fomenta la informalidad, pero también favorece las tecnologías capital intensivas en el sector formal.

Un aspecto de importancia, se relaciona con la modalidad de pago de las llamadas asignaciones compensables, que representan más de dos terceras partes del total. Sobre este particular, merece destacarse que el propio Decreto 1245/96, reglamentario de la Ley N° 24.714, reconoce la necesidad de establecer una modalidad de pago de las asignaciones familiares alternativa al fondo compensador, a efectos de erradicar las dificultades de contralor y las consecuentes maniobras fraudulentas, que pueden llevarse a cabo mediante dicho sistema. La cuestión no es menor, si consideramos que las asignaciones pagadas por esta modalidad representaron en 1998 un monto de \$1.267 millones, es decir más de \$300 millones trimestrales y tres veces las asignaciones de atención directa y las no contributivas.

Finalmente, nos parece de importancia referirnos a la discriminación regional que introduce en el pago de las PAF el actual sistema.

La descripción realizada permite fundamentar la necesidad de una reforma integral del PAF. Insistimos con la idea de la necesidad de un cambio coordinado con la reforma de toda la política social, ya que los defectos del PAF son, como señalábamos, una muestra de lo que sucede en estos otros programas. Las líneas fundamentales del cambio podrían ser, en síntesis:

Eliminar el actual sistema de asignaciones familiares de la Ley 24.714, sustituyendo los beneficios que hoy se distribuyen en efectivo, por un seguro médico o *voucher* educativo a favor de los hijos menores a cargo, incluyendo los discapacitados por toda la vida. El monto podría elevarse para cada hijo a una asignación mensual de \$60 aproximadamente.

El empleado en caso de optar por su Obra Social podría aplicar el subsidio al pago del 3% de contribución sobre su sueldo y liberar con destino al *voucher* educativo el saldo.

Esta propuesta permitiría reducir las contribuciones del PAF, el aporte de Obras Sociales en ciertos casos y reduciría el fraude del actual sistema ya que eliminaría la compensación de contribuciones y beneficios.

## **I. INTRODUCCIÓN.**

El gasto público social consolidado, es decir las erogaciones con destino comunitario incluyendo todas las jurisdicciones del Gobierno, alcanzarán un monto cercano a los 60 mil millones de pesos para el corriente año 1999, representando más de 20,8% del Producto Interno Bruto y un 65 % del gasto público total.

Dentro de este enorme esfuerzo financiero el Programa de Asignaciones Familiares (PAF) sólo significa un 0,72% del PIB, un poco más del 4% del gasto social consolidado, y 2,7% del gasto público total, por lo que cuantitativamente aparenta ser poco significativo con relación al conjunto de la política social.

Sin embargo, su particular evolución histórica y su diseño actual lo presentan como un ejemplo paradigmático del desorden conceptual en que está enmarcada la política social de nuestro país, que gasta mucho pero con poca efectividad, busca concretar múltiples objetivos con instrumentos limitados y administra con alto costo burocrático y escasa eficiencia.

Por ello, a pesar de que el PAF representa una suma poco significativa con relación al gasto público total, creemos que investigarlo es muy importante en cuanto ilustra las enormes restricciones de nuestra actual política social.

Es nuestro propósito en este trabajo analizar la evolución del PAF, describir su situación y proponer un cambio que tienda a corregir sus principales defectos, fortaleciendo su objetivo fundamental y mejorando su operatividad.

## **II. SITUACIÓN ACTUAL**

En la actualidad el PAF esta regulado por la Ley 24.714 que establece dos subsistemas, a saber : 1) contributivo, con contribuciones a cargo de los empleadores y pagos para los trabajadores en relación de dependencia, y 2) no contributivo, que fija pagos a jubilados y pensionados. El primer subsistema lo liquidan en parte las mismas empresas por compensación de aportes y la ANSES

para ciertos conceptos y trabajadores desocupados; el segundo subsistema lo paga en su totalidad la ANSES.

Los pagos por asignaciones familiares alcanzaron en 1998 un monto ligeramente superior a los \$2.000 millones. De esta cifra aproximadamente \$400 millones corresponden a las asignaciones pagadas por la ANSES de carácter contributivas más aproximadamente \$350 millones no contributivas, a las que se agregan \$1.250 millones que pagan las empresas por compensación con otras contribuciones.

El sistema contributivo está arrojando un superávit de caja superior a los \$600 millones, como resultado de la nueva formulación que estableció la Ley 24.714, si bien una parte de este monto se destina al pago de las asignaciones no contributivas que quedaron desfinanciadas y a cargo de la ANSES.

Las contribuciones netas a la seguridad social señalan una significativa recuperación en los últimos 4 años, probablemente como resultado de un mejor contralor del sistema. Por su parte los pagos compensables permanecen estancados, lo que llama poderosamente la atención.

Los gastos de operación del subsistema a cargo de la ANSES alcanzaron en 1998 \$37 millones, equivalente a una relación superior al 3% sobre los ingresos netos. Esta es muy elevada, si se considera que una buena parte del costo de administración se transfiere al sector privado a través del sistema compensable.



En términos de casos, debemos dividir las prestaciones en función del

**Cuadro 1**

<b>ASIGNACIONES FAMILIARES CONTRIBUTIVAS Y NO CONTRIBUTIVAS PAGADAS POR LA ANSES (BASE CAJA) - Millones de \$ -</b>							
<b>CONCEPTO</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
1. Ingresos	915	763	674	878	981	1.098	1.191
1.1 Contribuciones Netas a la S.S.	893	742	662	878	981	1.097	1.184
2. Asignaciones Familiares	140	273	321	370	368	415	411
3. Jubilados y Pensionados (*)	203	220	351	353	345	351	124
4. Gastos de Operación	167	48	49	51	44	43	37
5. Saldo	405	222	(48)	16	197	288	618

(\*) A partir de la Ley N° 24.714 los pagos están a cargo del presupuesto general de la ANSES. Hasta mayo de 1998 los mismos figuraron en el Subsistema Asignaciones Familiares.

Fuente: ANSES

sistema de pago . Por el sistema de liquidación directa hay aproximadamente 350 mil casos mensuales por hijo y 10 mil por otros conceptos subsidiados. En el correspondiente al seguro de desempleo superan los 100 mil los casos por hijo, y 2 mil por otros conceptos. En las asignaciones familiares no contributivas, son aproximadamente 780 mil los pagos por cónyuge y 150 mil los de hijo e hijo discapacitado. Finalmente, las compensables se estiman en 2.500 miles de casos.

**Cuadro 2**

<b>ASIGNACIONES FAMILIARES COMPENSABLES</b>	
<b>EVOLUCION TRIMESTRAL (DEVENGADO)</b>	
<b>Trimestre</b>	<b>Millones de \$</b>
IV-94	302,5
I -95	461,4
II	352,3
III	298,9
IV	316,4
I -96	429,0
II	326,8
III	271,6
IV	252,1
I -97	331,2
II	320,9
III	280,3
IV	279,3
I -98	353,5
II	332,7
III	295,2
IV	287,1
I-99	363,5

Fuente: ANSES

**III. ANTECEDENTES.**

El PAF es uno de los programas sociales argentinos de mayor antigüedad. Fue creado en 1957 como respuesta a los problemas que tenían los trabajadores con hijos para competir en el mercado de trabajo con los solteros. Después de más de cuarenta años de vida, los cambios ocurridos tanto en la economía como en la población cubierta han sido tan importantes que difícilmente podamos encontrar similitudes en la organización, montos y personas beneficiadas por este sistema, cuando comparamos la actualidad con el pasado. No está muy claro si las razones que dieron origen al sistema están operando en el diseño actual o han sido reemplazadas por otras diferentes. En su inicio se trataba de fortalecer el núcleo familiar tradicional, poniendo a los trabajadores con cargas familiares en

iguales condiciones frente a los solteros o sin hijos y contribuyendo a una distribución más equitativa de los ingresos. Hoy parece muy lejos el propósito inicial y gravita la protección y seguridad social, superponiéndose con otros programas.

La concesión de subsidios familiares se remonta a la década del '30, en la que se dieron algunos antecedentes de subsidios a la maternidad y, desde 1940, a los empleados de banco con hijos menores de dieciséis años. Pero el PAF recién tiene un comienzo oficial en 1957, con los Decretos-Ley N° 7.913-14/57, que crean un sistema de aportes patronales para financiar dos fondos compensadores, uno dirigido hacia los empleados de comercio y otro hacia los trabajadores de la industria, administrados por la Caja Nacional de Previsión para el Personal de Comercio y Actividades Civiles y por la Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, respectivamente. En ambos casos los fondos se destinaban al pago de un subsidio mensual de igual monto a los padres con hijos menores de quince años o discapacitados, monto que sólo podía ser modificado por el poder Ejecutivo, que también establecía los porcentajes correspondientes en términos de aportes.

Es curioso notar que en el caso de los empleados de comercio, originariamente el Decreto-Ley N° 7.913 fijaba un tope remuneratorio del trabajador para poder percibir el subsidio, tal como funciona el sistema en la actualidad. Este tope fue eliminado a las pocas semanas.

En diciembre de ese mismo año, mediante el Decreto-Ley N° 16.811/57, comienza a funcionar la Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio (CASFEC) como entidad de carácter privado, administrada por un Directorio cuyos miembros eran designados por la Comisión Coordinadora Patronal de actividades Mercantiles y la Confederación General de Empleados de Comercio. Tal como lo establecía el Decreto-Ley N° 7.913/57, la asignación por hijo menor de quince años o discapacitado se financiaba con un aporte a cargo del empleador del 4%, sobre cada remuneración mensual o jornal que pagaba a

su personal que trabajaba en relación de dependencia. Si la suma de estos aportes era mayor al monto pagado en subsidios familiares, la diferencia debía ser depositada en el fondo compensador. En el caso en que los pagos de subsidios superasen lo recaudado en aportes, el empleador se acreditaba esta diferencia y accedía a un reintegro. Tanto el depósito como el cobro del saldo resultante se efectuaba al finalizar el trimestre calendario. De esta forma, se aseguraba la equivalencia de costos para el empleador en el pago de las asignaciones familiares, dejando a empleados con distintas cargas familiares en iguales condiciones en el mercado de trabajo. Estos objetivos quedaban claramente establecidos en el Decreto-Ley N° 7.913:

*"... el Gobierno Provisional cree de indudable beneficio la medida cuya implantación se pide, por cuanto considera necesario incrementar la entrada mensual de quienes deben soportar mayores cargas de familia ..."*

En 1959 se suma al PAF la Caja de asignaciones Familiares para el personal de la Industria (CASFPI) mediante la Ley N° 15.223, que funcionaba con el mismo mecanismo e igual objetivo que la CASFEC, con la diferencia que el aporte del empleador era del 5% sobre la remuneración que pagaba a su personal. En el caso de la CASFPI, el fondo fue gobernado y administrado por un directorio con igual representación del sector patronal y obrero. Finalmente en 1965 se termina de complementar el sistema con la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba e Industria Naval (CAFPyMAR), de menor tamaño que las anteriores y sin un fondo compensador, que pagaba directamente las asignaciones con los aportes realizados por los empleadores. En todos los casos, estas cajas de subsidios fueron creadas como entidades de derecho privado y administradas sin intervención del Estado.

En 1959, la Ley N° 15.223 refuerza la asignación por hijo con un subsidio por escolaridad, que se abona mensualmente al trabajador cuyos hijos concurren

regularmente a un establecimiento de enseñanza primaria, media o superior. En 1981, se duplica la asignación para el caso en que el hijo fuese discapacitado.

Mediante el Decreto 1.799/63 se establece la asignación por cónyuge, exclusivamente para los trabajadores agrupados dentro del personal de la industria, aunque poco después, con la Ley N° 18.017/68, se generaliza a todo el sistema. Si bien esta asignación parecía orientada a proteger a la madre en el hogar, también se la percibía cuando ella trabajaba fuera del hogar. Asimismo, la mujer conservaba el derecho a percibirlo si el trabajador era autónomo.

El financiamiento del sistema se basó, en este período inicial, en una contribución patronal moderada que osciló entre el 4% y el 5% de las remuneraciones, con un tope para aquellas más elevadas que limitaba el efecto redistributivo. A continuación se presenta la evolución señalada:

**Cuadro 3**

<b>PORCENTAJE DE CONTRIBUCIONES PATRONALES</b>	
<b>Período</b>	<b>Aporte</b>
01/01/57 al 31/07/59	4% hasta \$4.000; \$160 por remuneración superior a \$4.000
01/08/1959 al 31/12/59	4% hasta \$4.000; \$160 por remuneración superior a \$4.000
01/01/60 al 30/06/61	4% hasta \$8.000; \$320 por remuneración superior a \$8.000
01/08/61 al 30/06/62	4% hasta \$8.000; \$320 por remuneración superior a \$8.000
01/07/62 al 31/12/63	4% hasta \$12.500; \$500 por remuneración superior a \$12.500
01/01/64 al 31/07/64	5% hasta \$15.000; \$750 por remuneración superior a \$15.000
1965	12%
1968	11%
1969	10%
1970	12%
noviembre de 1985	9%
1992	8%
octubre de 1996	9% - 1,5% para el F.N.E.
Sept. 93 a Dic. 1999	se efectúan descuentos variables por regiones cuyo detalle se presenta en el Anexo II

Posteriormente, la contribución se eleva al 12%, alcanzando un máximo relativo que se corrige al 7,5% en 1992 y al 9% a partir de octubre de 1996,

aunque con la escala de reducciones prevista en el Decreto N° 2.609/93 y sus modificatorios, los que mantienen su vigencia.

En 1968, por medio de la Ley N° 18.017 se unifica normativamente el PAF, definiéndose las mismas asignaciones para todas las cajas de subsidios y se deja en el Poder Ejecutivo Nacional, la facultad de decidir respecto de las condiciones de elegibilidad para ser beneficiario y la creación de nuevos subsidios.

Esta ley representa un cambio de política, por cuanto se amplía y diversifica el instrumento de las asignaciones familiares:

Por una parte se incorporan nuevos conceptos objeto de subsidio, como los referidos al matrimonio, nacimiento y familia numerosa. Es clara la intención de favorecer el modelo de familia tradicional, formal y con varios hijos.

Por otra parte, y es interesante destacarlo, se institucionaliza la discriminación del subsidio por regiones con valores diferenciales para cada asignación. Este criterio se conserva en el diseño del actual sistema aunque con un énfasis diferente, favoreciendo mediante subsidios más elevados a las regiones con necesidades básicas insatisfechas más extendidas.

En los veinte años posteriores se incorporan algunos subsidios específicos adicionales, que comprendieron -entre otros- la figura de la adopción asimilada al nacimiento, refuerzos estacionales como la ayuda escolar primaria y el complemento para vacaciones, y la consideración especial del hijo discapacitado.

#### **IV. BENEFICIARIOS**

Al cabo de pocos años de vida, se modificó el diseño original del PAF, tendiéndose en general a ampliar el número de beneficiados por el sistema. A partir de 1968 comienza a percibir las prestaciones el personal de la administración pública nacional y los trabajadores de empresas del Estado, utilizando fondos provenientes del presupuesto nacional y de los presupuestos de

las empresas estatales para su financiamiento, abonados en ambos casos en forma directa. En 1974 se extiende este beneficio a jubilados y pensionados del régimen de previsión, aumentando la población perceptora en más del 25%, financiada en este caso por medio de las cajas de subsidios. En 1976 se suman al sistema financiado por las cajas de subsidios los beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas y, en 1981, los beneficiarios de la Caja del Estado y servicios Públicos que anteriormente eran financiados por el Estado Nacional. La población desocupada despedida de un trabajo formal en el sector privado también se incorpora al sistema en 1985. De esta forma, la población perceptora titular crecía mucho más que la cotizante, relación que Hulsberg cuantifica al notar que entre 1969 y 1987, mientras la población perceptora titular creció un 94%, la población cotizante lo hizo en sólo un 22%<sup>1</sup>. El siguiente cuadro resume este proceso:

Cuadro 4

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ELEGIBLE PARA PERCIBIR LAS PRESTACIONES			
Fecha	Ley	Sector	Financiación
Jul-57	Dto. Ley 7.319/57	Empleados de Comercio	Contribuciones Patronales
Jul-57	Dto. Ley 7.914/57	Personal de la Industria	Contribuciones Patronales
Dic-57	Dto. Ley 16.811/57	Personal de empresas obligadas al pago de aportes cualquiera sea la tarea desempeñada.	Contribuciones Patronales
Nov-59	Ley 15.223	Empleados de Transporte	Contribuciones Patronales
Dic-68	Dto. Ley 18.017	Personal de empresas estatales	Aportes del Tesoro
Dic-68	Dto. 8.620/68	Personal del gobierno no comprendido en la Ley 18.017	Aportes del Tesoro
Nov-73	Ley 20.586	Jubilados y pensionados del país	Recursos de las Cajas de Subsidios Fliares.
Ago-76	Ley 21.372	Beneficiarios de pensiones fundadas en imposibilidad de trabajar	Recursos de las Cajas de Subsidios Fliares.
Abr-81	Dec. 1.502/81	Empleados despedidos	Rentas Generales

<sup>1</sup> Hulsberg, Hugo, cons. Diagnóstico del programa de asignaciones familiares. Subsecretaría de Seguridad Social. Buenos Aires. 1992.

Como se observa, la tendencia histórica ha sido la de incrementar los beneficiarios financiando los subsidios sobre la base de transferencias.

## **V. ELEGIBILIDAD Y MONTOS**

Los requisitos para ser elegible para determinadas prestaciones también han variado con el tiempo, algunos con mayor impacto que otros. La asignación por hijo se otorgaba originalmente sólo hasta los quince años; en 1960, hasta los dieciocho años si estudiaba; en 1976, hasta los veintiún años, también si estudiaba. En 1962 para el hijo con discapacidad se elimina el límite de edad para percibir la asignación correspondiente.

A partir de 1964 se dispuso que el aporte patronal debía ser menor en algunas provincias o regiones de menor desarrollo económico, aumentando al mismo tiempo el monto de los subsidios en algunas de ellas, principio que aún rige.

En varios casos la variación en los montos de las asignaciones estuvo poco relacionada con la ayuda a las familias sino que, por ejemplo, se procuró compensar los bajos haberes jubilatorios. Según Hulsberg, el aumento en la asignación por cónyuge para los perceptores titulares pasivos entre 1980 y 1983 significó que tal asignación llegase a representar hasta el 27% de la jubilación mínima. Por otro lado, ya vimos que en 1968 se equipararon los montos de las asignaciones del sector público con las del privado. En 1970, mediante el Decreto 2.094/70, también se equipararon los montos otorgados a los trabajadores agropecuarios con los que percibían los no agropecuarios, siendo inclusive más altos en algunos casos.

Desde 1973 se duplica la asignación por hijo en caso de discapacidad. Lo mismo ocurre entre 1979 y 1983 con las de nacimiento y adopción del tercer hijo en adelante y, desde 1981, con la asignación por escolaridad e hijo discapacitado.



Un aspecto de importancia de la primera parte de la década del 70 fue el carácter superavitario del sistema, a pesar de la ampliación de los conceptos comprendidos por las asignaciones.

La resultante lógica prevista por la ley en estos casos era la de incrementar el monto de las asignaciones. Alternativamente, era recomendable una reducción del aporte patronal que financiaba el sistema. Nada de eso se hizo, se optó por incrementar el número de beneficiarios sin el aporte correspondiente

## **VI. EVOLUCIÓN DESDE 1991**

La eliminación de las tres cajas de subsidios en 1991 (Decreto N° 2.284/91) y el traslado de sus funciones al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, fue un primer paso importante en el objetivo de simplificar el sistema y ahorrar en gastos administrativos, aunque no alcanzó a cambiar el esquema de las asignaciones. La amplitud de los beneficios creaba no sólo problemas administrativos sino que, como nota Hulsberg, también respondía al uso de las asignaciones durante su etapa de "expansión" como instrumentos que privilegiaban determinado tipo de subsidios durante algún período, brindando mejor beneficio relativo a ciertos grupos (por ejemplo, favoreciendo a familias con niños en escolaridad primaria, luego a las que tenían asignaciones periódicas, seguidas por mujeres embarazadas, familias numerosas, etc.).

Con el tiempo, la caída en el valor real de las asignaciones creó un sistema demasiado complicado para los montos otorgados. Era necesario reducir la cantidad de asignaciones, aumentando la eficiencia administrativa del sistema y sintetizando varias asignaciones en la de hijo, alrededor de la cual debería girar todo el sistema, eliminando la superposición innecesaria entre asignaciones de montos ínfimos que trataban de cubrir diversas necesidades familiares. También se debía intentar concentrar los beneficios en aquellas familias de menores ingresos y redistribuir los recursos en un sentido único y constante

(específicamente en qué sentido lo veremos enseguida, al igual que el dudoso cumplimiento de estos objetivos en el actual sistema).

Por otro lado, el sistema previsional y no el PAF es el que debía encargarse de solventar las necesidades del sector pasivo. Si bien ese sector obviamente no realiza aportes al sistema, también es cierto que muchos de sus actuales integrantes tampoco lo hicieron durante su etapa activa, lo que significa una carga muy injusta al sector activo y formal que los financia.

En 1994, mediante la Resolución del MTSS N° 1.208/93, se equipararon los subsidios recibidos por el sector pasivo a los del sector activo, utilizando fondos que tenían otra finalidad para poder aumentar en alguna medida los magros haberes jubilatorios.

El déficit transitorio en que entró el sistema en este momento fue motivado no sólo por el aumento de los egresos sino también por la baja en los ingresos al sistema.

En efecto, el Decreto N° 2609/93 (22/12/93) dispuso la disminución de las contribuciones a cargo de los empleadores sobre la nómina de salarios para las actividades referidas a la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y la investigación científica y tecnológica, en las jurisdicciones que al 31/12/93 hubiesen adherido al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento y, en virtud de éste, modificó el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Las contribuciones se redujeron, según distintas áreas y regiones, entre un 30% y un 80%, para las remuneraciones devengadas desde el 01/01/94.

## **VII. LA REFORMA DE 1996**

La reforma al régimen de asignaciones familiares de 1996 produjo cambios sustanciales en el sistema. Inicialmente la reforma quedó establecida con los Decretos N° 770/96 (15/07/96) y 771/96, luego instituida por Ley N° 24.714 (que derogó los decretos mencionados), reglamentada mediante el

Decreto N° 1.245/96 (01/11/96), el que fue instrumentado por la Resolución SSS 112/96 y luego modificado con normas aclaratorias y complementarias mediante la Resolución SSS 16/97 y, posteriormente, mediante los Decretos 795/97 (14/10/97), 796/97 y por Resoluciones SSS 71/97 y 88/97.

El nuevo régimen crea dos subsistemas en principio separados financieramente, si bien en la práctica todo se unifica en la caja de la ANSES.

Por una parte, se instituye un **subsistema contributivo** para los trabajadores en relación de dependencia, beneficiarios del seguro de desempleo y de la Ley sobre Riesgos de Trabajo.

Este subsistema se financia con una contribución del 9% sobre las remuneraciones, de la que se deduce el 1,5% para el Fondo Nacional de Empleo, quedando el 7,5% como fuente de las asignaciones familiares.

Asimismo, los responsables del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la Ley N° 24.557 sobre Riesgos de Trabajo (ART) están obligados a efectuar una contribución semejante a la señalada precedentemente.

Las asignaciones que benefician a los trabajadores activos se reducen a la de hijo e hijo discapacitado, prenatal, ayuda escolar sólo para educación básica y polimodal, maternidad, nacimiento o adopción y matrimonio.

Los montos de las asignaciones se relacionan inversamente con el nivel de remuneración, quedando excluidos de las prestaciones, con excepción de las asignaciones por maternidad y por hijos con discapacidad, los trabajadores que perciban remuneraciones superiores a \$1.500 mensuales, aunque para determinadas zonas ese tope se extiende a \$ 1.800 mensuales. La ley faculta al Poder Ejecutivo Nacional a establecer coeficientes zonales o montos diferenciales de acuerdo al desarrollo, índices de costo de vida y situación económico-social de las distintas áreas. Esta facultad, unida a los montos de las asignaciones establecidos según los niveles salariales, lleva a que las asignaciones por hijo y prenatal puedan tener valores de \$20, \$30, \$40, \$60, \$80

u \$86 mensual, conforme la remuneración y la zona en que se desarrollan las actividades. Asimismo, y por las mismas razones, la asignación por hijo con discapacidad puede asumir valores de \$80, \$120, \$160, \$240 o \$320 mensual. En el caso de la ayuda escolar anual, ésta puede ser de \$130, \$260, \$390 o \$520.

Cabe agregar que mediante el Decreto N° 796/97 (art.3) se dispuso la duplicación, respecto de los valores establecidos en la Ley N° 24.714, de los montos correspondientes a las asignaciones por hijo, prenatal e hijo con discapacidad para los trabajadores que inicien su relación laboral con una pequeña empresa a partir del 01/09/97 en zonas del norte del país y en la región patagónica (determinadas luego con precisión por la Resolución SSS 71/97).

Asimismo, el Decreto N° 278/99 dispuso la duplicación de las asignaciones por hijo e hijo discapacitado para los trabajadores en relación de dependencia que desarrollaron actividades en las provincias de Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Formosa y Chaco entre el 1ro. de julio de 1998 y el 31 de diciembre de dicho año, en virtud de la declaración por Ley N° 24.955 (luego ratificada por Ley N° 24.959) como zona de desastre a la región integrada por las referidas provincias.

Otro aspecto significativo es la eliminación de la asignación por cónyuge, que sí se conserva en el otro subsistema. Además, se limita el beneficio por hijo hasta los dieciocho años y se eliminan las asignaciones por familia numerosa y por escolaridad primaria, media y superior.

Por otra parte se instituye el **subsistema no contributivo**, aplicable a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, el que se financia con los recursos del régimen previsional (art. 18 de la Ley N° 24.241).

Las asignaciones establecidas en este subsistema son: por cónyuge, por hijo e hijo con discapacidad. La primera se fija en \$ 15 mensuales mientras las asignaciones por hijo e hijo con discapacidad son similares en montos y condiciones a las del subsistema contributivo. Posteriormente, mediante el

Decreto N° 256/98 (reglamentado por Resolución SSS 16/98) se agregó la asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal, a liquidarse en las mismas condiciones que las establecidas para el subsistema contributivo.

En el Anexo I detallamos las modificaciones realizadas en los últimos meses al régimen de la Ley 24.714.

## **VIII. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES**

Afirmábamos en la introducción que el PAF es un buen ejemplo del funcionamiento de nuestros programas sociales, de las deficiencias en su administración y sus dudosos resultados. El PAF es también una demostración del principio de la “perversa dinámica del Estado del Bienestar”, formulada por Assan Lindbeck, quién sostiene que una vez abierta una ventanilla de subsidio, en lugar de reducirse la población protegida, con el transcurso del tiempo ella aumenta geométricamente.

Por ello, una evaluación crítica del programa de asignaciones familiares no puede dejar de lado la referencia a toda la política social. Al igual que ésta, el PAF ha tenido etapas de expansión y contracción, mala y costosa administración, desvío de fondos y alejamiento sustancial de los objetivos originales. Básicamente su diseño es obsoleto para la realidad que enfrenta.

En consecuencia, inmediatamente se presentan interrogantes referidos a la conveniencia o no de su continuidad: ¿Es razonable mantener el sistema?, ¿Cómo se lo puede sustituir?, ¿Qué costo es soportable y justificable?

El fundamento del PAF está relacionado con el interés social de mantener un equilibrio generacional y un reemplazo adecuado de la población.

Los hijos son, en cierto grado, un bien público, razón por la cual correspondería que toda la sociedad se hiciera cargo de parte de su

mantenimiento. Esto es particularmente claro en el caso de los hijos discapacitados, es por ello que el pago de una asignación por la cual se lleve a cabo la referida contribución es conveniente social y económicamente.

Como las obligaciones que surgen de una paternidad responsable implican un cuidado y educación de los hijos hasta su mayoría de edad, la pareja que recibe el subsidio debe expresar a través de su conducta una voluntad de permanencia en el esfuerzo de crianza y educación que se concreta en un largo período de tiempo. De ahí que la solidez del matrimonio, la pareja o el grupo familiar que recibe el subsidio no sea un elemento menor en la evaluación de la eficacia de la política.

Otro aspecto es la limitación por ingresos, que no existía antes de 1996 y que la Ley N 24.714 establece. Los trabajadores con ingresos superiores a \$1.500 no perciben el subsidio, lo que implica una discriminación hacia los padres con mayores ingresos que se justifica si el concepto es de redistribuir a favor de los pobres, pero en realidad el objeto del PAF es transferir de solteros hacia casados con hijos con lo que esta nueva formulación introduce un elemento de suyo extraño, que presenta problemas.

En una sociedad democrática no puede haber desigualdades ante la ley que no estén fundadas en razones graves y objetivas. Como la mayor parte de los programas sociales no efectúan esta discriminación a favor de los más pobres, incorporarlo en el PAF es introducir un elemento ajeno y distorsionante. El hospital público, el PAMI, el sistema previsional, la escuela pública, la universidad estatal, no hacen distinciones sobre la mayor o menor riqueza, o los ingresos de los beneficiarios y prestan sus servicios sin discriminación.

Personalmente creemos que es conveniente introducir este criterio discriminatorio en toda la política social, pero no parece coherente hacerlo en el PAF por razones fiscales sin propiciar la extensión al conjunto y evaluando su efecto dentro del panorama completo de todas las carencias sociales, priorizando las más perentorias.

En esto los números son contundentes: el PAF generaba un superávit que fue disminuyendo hacia los noventa, convirtiéndose en déficit en 1994. Con el nuevo régimen, el saldo financiero del programa se acrecentó hasta superar la situación previa y gestando un resultado favorable de \$618 millones en 1999, a pesar de las reducciones en las contribuciones que acompañaron la de los aportes patronales.

Esto describe muy bien otra característica de nuestra política social, si hay un exceso de contribuciones que generan superávit, en lugar de bajar las alícuotas de las contribuciones se inventan nuevos beneficios o beneficiarios, porque la formulación de la responsabilidad del Gobierno en la concepción del “Estado del Bienestar”, no tiene ningún límite.

Nos referíamos a la redistribución a los más pobres que introduce la ley 24.714, manifestando nuestro desacuerdo con este criterio, si es sólo un hecho aislado de una reforma integral de toda la política social y además si es formulado puramente con un criterio fiscalista.

Sin embargo, si esa es la justificación para el pago de la asignación, no se comprende por qué el sistema no es universal, dado que se excluye del mismo a los trabajadores autónomos.

Si realizamos una apreciación sobre la base de los datos de población económicamente activa (PEA), se comprueba que sólo un reducido porcentaje del total de la PEA es en principio elegible para el PAF. La mayor parte de la PEA o no aporta o es autónoma o está desocupada o es rural y no sabe o es informal, o tiene ingresos superiores a los \$1.500 mensuales.

Como surge del cuadro adjunto, menos de 5 millones de personas son elegibles sobre una PEA de más de 15 millones.

Cuadro 5

<b>DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA 1998</b>		
<b>P.E.A.</b>	<b>15.197.300</b>	
Urbana (1)		13.579.500
Rural (1)		1.617.800
<b>DESOCUPADOS (2)</b>	<b>1.753.600</b>	
<b>OCUPADOS</b>	<b>13.443.700</b>	
Afiliados aportantes (3)	4.856.319	
En relación de dependencia		4.050.019
Autónomos		806.300
Afiliados no Aportantes (3)	3.936.276	
En relación de dependencia		2.241.859
Autónomos		1.694.417
Otros	4.651.105	
FFAA y de Seguridad en actividad (4)		147.572
Empleados Públicos Provinciales (5)		934.193
Informal Rural (6)		1.372.722
Informal no Rural		2.196.618

Fuente:

- (1) Proyección INDEC para 1998
- (2) EPH - INDEC para 1998
- (3) Datos de enero 1998. MTySS, Informe de coyuntura laboral, marzo 1998
- (4) Ley de Presupuesto para la Administración Pública Nacional 1998
- (5) Jurisdicciones que no transfirieron sus Cajas de Jubilaciones a la Nación. Planta de personal a dic. de 1997, s/ *Informe Económico Regional*, nov. 1998
- (6) PEA rural - (menos) ocupados rurales s/ SIJP para 1998

Del total de personas activas el PAF cubre una muy pequeña porción de los desocupados, los afiliados aportantes en relación de dependencia y los empleados públicos nacionales y provinciales incluyendo a las fuerzas armadas y de seguridad

Esto invalida la justificación de la redistribución por ingresos que incorpora la nueva ley 24.714 que regula el programa de asignaciones familiares, en cuanto no redistribuye entre ricos y pobres sino sólo entre los relativamente ricos y los relativamente pobres que trabajan en relación de dependencia.

Otro aspecto criticable se relaciona con las contribuciones y sus efectos secundarios sobre el ingreso y el empleo de los padres, a quienes se pretende favorecer con el PAF.



Como se ha demostrado en varios trabajos, la utilización de impuestos al trabajo como fuente de financiamiento de programas sociales debe examinarse con mucho cuidado, a fin de no provocar efectos perversos. Esto es así por cuanto el incremento en el costo laboral tiende a favorecer la informalidad y a excluir a trabajadores del PAF, que posiblemente son los que más necesitan este apoyo.

El PAF aumenta en el margen los ingresos de los activos registrados en relación de dependencia, lo que no es neutral desde el punto de vista de los excluidos. Una asignación familiar para la familia tipo de aproximadamente \$ 100 mensuales crea una brecha adicional entre los ingresos de los registrados y los no registrados, que es independiente de las condiciones de productividad del trabajador. Esta segmentación fomenta la informalidad pero también favorece las tecnologías capital intensivas en el sector formal

Los pasivos reciben asignaciones familiares financiadas por los activos. Aproximadamente un 45% de las asignaciones que paga la ANSES, excluyendo las compensables, corresponden a pasivos que recibe la asignación por cónyuge y por hijo menor de 18 años a cargo.

La asignación por hijo es reducida en los pasivos por razones biológicas, si bien hay que tener en cuenta que el 25% de los jubilados argentinos tiene menos de 60 años. Sin embargo, la elevada relación de hijos a cargo que superan los 115 mil casos más 37 mil discapacitados hace pensar en posible fraudes al sistema.

El otro subsidio que conforma la compensación por cónyuge, que fue el fruto de una disposición transitoria para elevar el ingreso de bolsillo de los pasivos, hoy permanece, beneficiando a unas 750 mil personas con el único justificativo de premiar la buena salud o la paciencia para soportar juntos avatares de la vida, pero sin estricta relación con el objetivo central del PAF.

El origen de los fondos para el subsistema no contributivo corresponde a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 24.241. No obstante, al arrastrar el sistema un superávit sistemático, un monto de aproximadamente \$ 600 millones anuales es transferido a la ANSES para el pago de otras prestaciones sociales incluidas las del subsistema no contributivo.

Un aspecto de importancia, se relaciona con la modalidad de pago de las llamadas asignaciones compensables, que representan más de dos terceras partes del total. Estas corresponden a las que liquidan directamente las empresas, pagando por diferencia y netas de otros aportes y contribuciones, el saldo resultante.

Sobre este particular, merece destacarse que el propio Decreto 1245/96, reglamentario de la Ley N° 24.714, reconoce la necesidad de establecer una modalidad de pago de las asignaciones familiares alternativa al fondo compensador, a efectos de erradicar las dificultades de contralor y las consecuentes maniobras fraudulentas, que pueden llevarse a cabo mediante dicho sistema.

La cuestión no es menor, si consideramos que las asignaciones pagadas por esta modalidad representaron en 1998 un monto de \$1.267 millones, es decir más de \$300 millones trimestrales y tres veces las asignaciones de atención directa y las no contributivas.

Finalmente, nos parece de importancia referirnos a la discriminación regional que introduce en el pago de las PAF el actual sistema.

La Ley N° 18.017 había establecido una discriminación regional en el PAF, tendiente a reducir el monto de la asignación en la medida en que alejados de Buenos Aires, se enfrentaba un menor costo de vida en las localidades del interior. Ese criterio se correspondía con el antecedente vigente desde 1964 en las Cajas de Comercio e Industria.

En la Ley N° 24.714 se conserva el criterio pero con un sentido diferente. En lugar de adecuar la asignación al ingreso del trabajador de la zona elegida, o a su costo de vida, se incrementa el subsidio en función de la proporción de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la zona, tal como se vio en el punto VII.- *La Reforma de 1996.*

En esto parecería haber una cierta consistencia con el deseo de redistribuir a favor de los más pobres, pero no considera otros aspectos que tienen relevancia. Uno de ellos es que de lo que se trata es de fortalecer el cuidado y la educación de los niños y no hacer un espureo negocio alrededor de la procreación irresponsable. Precisamente, en muchas zonas hoy favorecidas por el nuevo criterio de regionalización se sufren las más elevadas tasas de nacimientos en hogares monoparentales. Por ello, alertamos sobre la inconveniencia de este sesgo regional, que acentúa otros defectos del diseño del actual sistema del PAF.

## **IX. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA**

La descripción realizada permite fundamentar la necesidad de una reforma integral del PAF.

Como se demostró, el principal problema del PAF es que en su diseño actual se conservan limitadamente los objetivos básicos que lo justifican, con un avance de otros ingredientes de política social extraños a este sistema y que se superponen o contradicen con otros programas.

Nuestro propósito no es diseñar una reforma puntual pero si describir las bases sobre las que a nuestro juicio debería ésta elaborarse. Insistimos con la idea de la necesidad de un cambio coordinado con la reforma de toda la política social, ya que los defectos del PAF son, como señalábamos, una muestra de lo que sucede en estos otros programas.

A nuestro juicio, las líneas fundamentales del cambio podrían ser las siguientes:

- a- Eliminar el actual sistema de asignaciones familiares de la Ley 24.714, sustituyendo los beneficios que hoy se distribuyen en efectivo, por un seguro médico o *voucher* educativo a favor de los hijos menores a cargo, incluyendo los discapacitados por toda la vida. El monto podría elevarse para cada hijo a una asignación mensual de \$60 aproximadamente, equivalente al máximo histórico.
- b- El pago del seguro lo realizaría la ANSES de acuerdo a instrucciones del empleado que recibe el beneficio, quien podría elegir la obra social o el seguro médico y la escuela o colegio a donde aplicar el subsidio.
- c- La restricción del beneficio para empleados en relación de dependencia y con ingresos inferiores a los \$1.500 quedaría vigente. Se eliminarían las contribuciones por maternidad, ayuda escolar, matrimonio, nacimiento, adopción y por cónyuge. Sólo quedaría vigente la prenatal como seguro médico.
- d- El empleado en caso de optar por su Obra Social podría aplicar el subsidio al pago del 3% de contribución sobre su sueldo y liberar con destino al *voucher* educativo el saldo.
- e- Para los ingresos superiores a \$1.500 mensuales se mantendría el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, pero sustituyendo la deducción especial y la ganancia no imponible por un incremento sustancial en la deducción por hijo que compense la disminución mencionada, de manera tal que la posición del trabajador casado con familia tipo quede invariable. El trabajador soltero pagaría ganancias con un mínimo imponible menor, que será calculado en función de la reducción de la contribución actual del PAF.

- f- Esta propuesta permitiría reducir las contribuciones del PAF, el aporte de Obras Sociales en ciertos casos y reduciría el fraude del actual sistema ya que eliminaría la compensación de contribuciones y beneficios.
  
- g- Por otra parte tendría un efecto fiscal neutral o favorable, fomentaría la competencia en dos sectores atrasados como el de educación y salud e incrementaría la inversión en capital humano, fortaleciendo toda la estructura social y económica a mediano plazo. Asimismo fomentaría la paternidad responsable porque desalienta el sólo hecho de procrear afirmando la educación y el cuidado de la salud. También transferiría recursos del sector pasivo con bajos NBI al de los niños y jóvenes con altos NBI.
  
- h- Finalmente abriría la posibilidad de reformar el PAMI, transformándolo en un seguro médico más balanceado actuarialmente, si se cubre a la población joven, mejorando la eficiencia del sistema actual.

## **X. ANEXO I – MODIFICACIONES RECIENTES DEL SISTEMA**

Mediante los sucesivos Decretos que se indican a continuación, fueron variando aquellos porcentajes de reducción aplicados sobre las alícuotas de las contribuciones patronales, tanto las correspondientes al financiamiento de las ex - cajas de Subsidios Familiares como las correspondientes al financiamiento del Régimen Nacional de Jubilados y Pensionados para Trabajadores en Relación de Dependencia, del Fondo Nacional de Empleo, del PAMI y del Régimen de Obras Sociales, en función de la variación resultante en la tasa de desempleo y del equilibrio del sistema:

- **Decreto N° 385/94 - 16/03/94** - Modifica el Anexo I del Decreto N° 2.069/93 al incrementar los porcentajes de descuento de aportes patronales correspondientes a determinadas localidades y, a su vez, incorpora otras. Los nuevos valores se aplicarán a las remuneraciones que se devenguen a partir del 01/03/94.

- **Decreto N° 859/94 - 03/06/94** - Efectúa ajustes en los porcentajes de quitas para determinadas localidades de la provincia de Neuquén, que ya habían sido modificados por el Decreto N° 385/94, los cuales tendrán vigencia para las remuneraciones que se devenguen a partir del 01/04/94.

- **Decreto N° 372/95 - 20/03/95** - Extiende la disminución de las contribuciones patronales a las demás actividades no comprendidas en las disposiciones del Decreto N° 2.609/93, excepto las desarrolladas por los Estados nacional, provinciales y municipales y por las instituciones pertenecientes a los mismos. La exclusión no será de aplicación cuando se trate de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 1° de la Ley N° 22.016 y modificatorias. Asimismo, y en función de la coyuntura económica, atenúa la disminución dispuesta en los gravámenes sobre el trabajo (la reducción ahora oscila entre un 5% y un 50%, según la zona, sobre los valores originales), sustituyendo las alícuotas establecidas en el Decreto

Nº 2.609/93 por otras nuevas a aplicarse a las remuneraciones que se devenguen a partir del 01/03/95, salvo para el caso de los empleadores del personal doméstico (Decreto Nº 306/95 del 01/03/95), para quienes se mantienen las alícuotas establecidas en el citado Decreto a fin de facilitar la incorporación de ese sector a la economía formal.

- **Decreto Nº 292/95 - 14/08/95** - Entre otras disposiciones establece una nueva quita a las contribuciones patronales, sustituyendo los porcentajes de reducción y las alícuotas resultantes que establecía el Decreto Nº 372/95 por otros a aplicar a las remuneraciones que se devenguen a partir del 01/09/95, de acuerdo con un determinado cronograma (en septiembre y octubre de 1995, la reducción será entre el 10% y el 60%, según la zona, respecto a los valores originales; en noviembre y diciembre de 1995, entre el 20% y el 70%; desde enero de 1996, entre el 30% y el 80%).

- **Decreto Nº 492/95 - 22/09/95** - Dispone, entre otras cuestiones, la sustitución de las alícuotas para las contribuciones patronales que fueran establecidas por el Decreto Nº 292/95, en función de la aplicación de un porcentaje uniforme (5%) para los aportes patronales destinados a las obras sociales para todas las actividades y regiones del país. Salvo lo antedicho, se mantienen los cronograma dispuestos por el Decreto Nº 292/95.

- **Decreto Nº 796/97 - 14/08/97** - Reduce en 2 (dos) puntos porcentuales las contribuciones con destino a SUSS (excepto al INSSJyP y Régimen de Obras Sociales a cargo de empleadores encuadrados en las previsiones del art. 83 y concordantes de la Ley 24.467 (PyMES con hasta 40 empleados), exclusivamente en lo que respecta a la tributación correspondiente a los trabajadores que inicien su relación laboral a partir del 01/09/97, prestando servicios en las zonas norte del país y de la región patagónica. Las correspondientes asignaciones familiares serán abonadas en forma directa por la ANSES. Sus valores, como así también el detalle de las

referidas zonas, están determinadas en la Resolución SSS N° 71/97 del 10/09/97.

- **Decreto N° 1.520/98 - 24/12/98** - En virtud de la Ley N° 25.063/98 (Reforma Tributaria), se modifican las alícuotas de las contribuciones patronales para distintas áreas y regiones, estableciéndose una reducción en los valores correspondientes al Régimen Nacional de Jubilados y Pensionados para Trabajadores en Relación de Dependencia y en los aportes al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, no alterándose, en cambio, las alícuotas destinadas a financiar las Ex Cajas de Subsidios Familiares, el Fondo de Desempleo y el Régimen de Obras Sociales. La mencionada reducción será progresiva, por lo que las nuevas alícuotas se aplicarán sobre las remuneraciones que se devenguen a partir del 1° de abril, del 1° de agosto y del 1° de diciembre de 1999, estableciéndose en el decreto los valores que regirán en cada período.

- **Decreto N° 96/99 - 11/02/99** - A los efectos de profundizar las acciones tendientes a mejorar la competitividad en el sector de la producción de bienes transables, dispone la disminución de las contribuciones a cargo de los empleadores sobre la nómina de salarios con destino al SUSS (específica y únicamente, de la parte destinada al Régimen Nacional de Jubilados y Pensionados para Trabajadores en Relación de Dependencia), para las áreas y regiones que fueran categorizadas en el Decreto N° 1.520/98, sólo para las actividades referidas a la producción primaria y a la industria, respecto de las remuneraciones que se devenguen entre el 1° de febrero y el 31 de julio de 1999. Salvo lo antedicho, mantiene plena vigencia el citado decreto.



## XI. ANEXO II - ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LAS REFORMAS PROPUESTAS

### 1. SITUACIÓN INICIAL (1997)

Asalariados totales		9.410.064	
Asalariados formales		5.811.758	
Salarios totales	\$	95.780.312	miles
Salarios formales	\$	79.032.603	miles
Salarios formales exentos (docentes privados, servicio doméstico y otros)	\$	7.009.317	miles
Contribuciones teóricas	\$	7.183.523	miles
Contribuciones teóricas formales	\$	5.927.445	miles
Descuento estimado s/salarios formales (2.50%)	\$	1.975.815	miles
Exenciones	\$	368.690	miles
Contribuciones teóricas formales	\$	3.582.940	miles
Contribuciones recaudadas	\$	2.309.700	miles

*Fuente: "Sistema de Cuentas Nacionales" Ministerio de Economía. Junio de 1999*

## 2. PROPUESTA

Recaudación por contribuciones en 1998	\$	2.452.500	miles
Beneficios otorgados en 1998	\$	2.041.000	miles
Número de hijos beneficiados		3.100.000	est.
Recaudación por hijo	\$	791/año	65.90/mes
Beneficios por hijo	\$	658/año	54.80/mes
Propuesta de beneficio por hijo	\$	720/año	60.00/mes
Costo Fiscal	\$	2.223.000	miles

## 3. COBERTURA ESTIMADA AÑO 1999\*

Población total	36.561.000
Población menor a 15 años (27,25%)	9.962.944
hasta 18 años a cargo de sus padres	<u>900.000</u>
Total a cargo	10.862.944
Hijos a cargo de asalariados	6.952.284
Cobertura	15%
Costo fiscal adicional de la cobertura	
al 100% según propuesta	\$ 2.773.664 miles
Evasión de contribuyentes con las	
Reducciones vigentes	\$ 2.026.840 miles

\* Fuente: "Situación y Evolución social" Síntesis nro. 4. 1998 (Tomo 1)

## **XII. ANEXO III - CUADROS Y GRÁFICOS**

## ASIGNACIONES FAMILIARES CONTRIBUTIVAS (DEVENGADO)

- Millones de \$ -

CONCEPTO	1997	1998	1999 1 <sup>er.</sup> Trimestre
Hijo	228,0	233,4	44,7
Hijo discapacitado	7,1	6,5	1,3
Prenatal	2,8	3,0	8,1
Maternidad	1,4	1,2	0,2
Ayuda escolar	51,4	51,3	33,3
Matrimonio	15,7	15,8	4,3
Nacimiento	27,5	27,7	6,4
Adopción	0,9	0,9	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>334,8</b>	<b>339,7</b>	<b>98,6</b>

Fuente: ANSES

## ASIGNACIONES FAMILIARES CONTRIBUTIVAS

- Casos promedio anuales - (\*)

CONCEPTO	1997	1998	1999 1 <sup>er.</sup> Trimestre
Hijo	434.911	438.526	426.706
Hijo discapacitado	3.713	3.252	2.896
Prenatal	5.058	5.326	4.813
Maternidad	230	209	163
Ayuda escolar	273.027	270.294	215.665
Matrimonio	4.352	4.395	4.785
Nacimiento	11.337	11.538	10.667
Adopción	230	209	163

(\*) Promediados por la cantidad de meses, excepto Ayuda escolar que refleja el total anual por abonarse una sola vez en el año.

Fuente: ANSES

**ASIGNACIONES FAMILIARES NO CONTRIBUTIVAS  
(DEVENGADO)**

- Millones de \$ -

CONCEPTO	1997 abr - dic	1998	1999 ene - mar
<b>Cónyuge</b>	109,0	140,7	34,4
<b>Hijo</b>	75,6	90,8	22,5
<b>Hijo discapacitado</b>	54,2	71,3	17,9
<b>Ayuda escolar</b>	0,0	16,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>238,8</b>	<b>318,9</b>	<b>74,7</b>

Fuente: ANSES

**ASIGNACIONES FAMILIARES NO CONTRIBUTIVAS**

- Casos promedio anuales - (\*)

CONCEPTO	1997 abr - dic	1998	1999 ene - mar
<b>Cónyuge</b>	790.351	764.675	747.087
<b>Hijo</b>	130.375	118.395	112.697
<b>Hijo discapacitado</b>	37.304	36.885	36.946
<b>Ayuda escolar</b>	0	77.655	0

(\*) Promediados por la cantidad de meses, excepto Ayuda escolar que refleja el total anual por abonarse una sola vez en el año.

Fuente: ANSES

**ASIGNACIONES FAMILIARES**

En pesos convertibles

	Hijo	Cónyuge	Familia Numerosa	Esc. Primaria	Esc. media / Sup.	Ayuda Esc. Primaria	Esc. Prim. desde 3er hijo	Med. y Sup. desde 3er hijo	Subsidio Familia Tipo (*)	Subsidio Familia Tipo (**)	Matrimonio	Prenatal	Nacimiento	Nacimiento 3er hijo	Adopción	Adopción 3er hijo
Jul-57	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	149,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nov-59	25,89	0,00	0,00	10,35	10,35	0,00	0,00	0,00	72,48	108,71	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ago-62	32,13	0,00	0,00	6,43	6,43	0,00	0,00	0,00	77,12	115,68	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ene-64	22,64	22,64	0,00	4,53	4,53	0,00	0,00	0,00	76,98	104,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ago-64	60,85	60,85	0,00	4,35	4,35	0,00	0,00	0,00	191,26	256,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
May-65	58,99	58,99	0,00	3,58	3,58	0,00	0,00	0,00	184,13	246,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nov-65	57,35	57,35	0,00	2,99	2,99	0,00	0,00	0,00	178,02	238,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ene-68	46,66	46,66	0,00	6,91	6,91	0,00	0,00	0,00	153,81	207,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ene-69	51,10	43,11	20,76	15,97	31,93	0,00	0,00	0,00	193,21	281,04	479,03	0,00	319,35	0,00	0,00	0,00
Ene-70	52,45	40,46	22,48	19,48	38,97	0,00	0,00	0,00	203,81	298,22	599,46	0,00	449,60	0,00	0,00	0,00
Sep-71	34,25	58,72	14,68	12,72	25,45	0,00	0,00	0,00	165,38	227,03	391,46	0,00	293,59	0,00	293,59	0,00
Dic-71	37,94	50,59	16,86	16,86	33,73	0,00	0,00	0,00	177,05	248,71	421,56	0,00	337,25	0,00	337,25	0,00
Abr-72	42,45	42,45	17,69	21,22	35,37	42,45	0,00	0,00	183,95	265,31	353,75	0,00	283,00	0,00	283,00	0,00
Jun-73	33,65	33,65	14,02	16,83	28,04	33,65	0,00	0,00	145,83	210,34	280,43	0,00	224,35	0,00	224,35	0,00
Abr-74	39,44	39,44	25,10	19,72	32,63	39,44	30,12	52,35	170,67	265,33	326,27	39,44	401,57	0,00	401,57	0,00
Nov-74	36,49	36,49	23,27	18,38	30,16	36,49	27,87	46,25	158,01	245,63	300,78	36,49	370,02	0,00	370,02	0,00
Jun-75	23,81	23,81	15,24	12,07	19,68	23,81	18,25	30,16	103,16	160,46	196,34	23,81	241,58	0,00	241,58	0,00
Ago-75	24,43	24,43	15,58	12,22	20,20	24,43	18,66	30,97	105,72	164,39	201,42	24,43	247,79	0,00	247,79	0,00
Oct-75	32,04	32,04	20,44	16,02	26,47	32,04	24,41	40,59	138,61	215,51	263,57	32,04	324,21	0,00	324,21	0,00
Ene-76	31,65	31,65	20,24	15,83	26,17	31,65	24,12	40,11	136,95	212,97	260,40	31,65	320,32	0,00	320,32	0,00
Jun-76	16,32	16,32	16,32	9,49	14,39	16,32	15,57	23,88	72,84	121,04	213,26	16,32	1,066,31	0,00	1,066,31	0,00
Sep-76	15,08	15,08	15,08	15,08	24,55	15,08	22,80	36,83	84,88	137,84	350,76	15,08	982,14	0,00	982,14	0,00
Ene-77	14,55	12,13	14,55	14,55	21,82	14,55	20,61	33,95	77,60	127,32	303,14	14,55	909,42	0,00	909,42	0,00
Feb-77	13,44	11,20	13,44	22,40	33,60	56,00	33,60	44,81	94,08	154,57	280,02	13,44	840,07	0,00	840,07	0,00
Mar-77	25,00	12,50	25,00	25,00	37,49	52,08	37,49	49,99	124,98	212,46	312,45	25,00	1,041,50	0,00	1,041,50	0,00
Jul-77	23,95	11,97	23,95	23,95	35,92	39,91	35,92	47,90	119,75	203,57	239,49	23,95	798,30	0,00	798,30	0,00
Nov-77	32,39	8,10	32,39	16,19	24,29	26,99	24,29	32,39	113,35	202,41	161,93	32,39	539,76	0,00	539,76	0,00
Feb-78	25,07	12,54	25,07	25,07	37,60	83,56	37,60	50,14	125,34	213,08	208,90	25,07	626,69	0,00	626,69	0,00
May-78	31,61	9,48	31,61	18,97	28,45	63,22	28,45	37,93	120,11	211,78	221,24	31,61	474,09	0,00	474,09	0,00
Oct-78	33,18	6,64	33,18	13,27	19,91	44,24	19,91	26,54	106,17	192,43	154,81	33,18	331,75	0,00	331,75	0,00
Feb-79	23,07	4,62	23,07	23,07	30,77	92,30	30,77	38,46	104,61	181,52	307,68	23,07	461,52	923,04	461,52	923,04
Jul-79	21,24	13,80	21,24	15,92	21,24	63,71	21,24	26,55	93,43	157,14	212,35	21,24	318,52	637,04	318,52	637,04
Nov-79	24,38	10,57	24,38	12,19	16,25	48,76	16,25	20,32	87,77	152,79	162,55	24,38	243,82	487,65	243,82	487,65
Feb-80	20,65	8,95	20,65	20,65	27,54	68,85	27,54	34,42	98,45	167,29	137,69	20,65	206,53	413,06	206,53	413,06
Jun-80	21,92	7,12	27,40	16,43	21,92	54,79	21,92	27,40	89,30	160,53	109,58	21,92	164,38	328,75	164,38	328,75
Nov-80	21,51	5,59	30,11	12,90	17,21	43,02	17,21	21,51	78,72	147,55	215,09	21,51	215,09	430,18	215,09	430,18

**ASIGNACIONES FAMILIARES**

En pesos convertibles

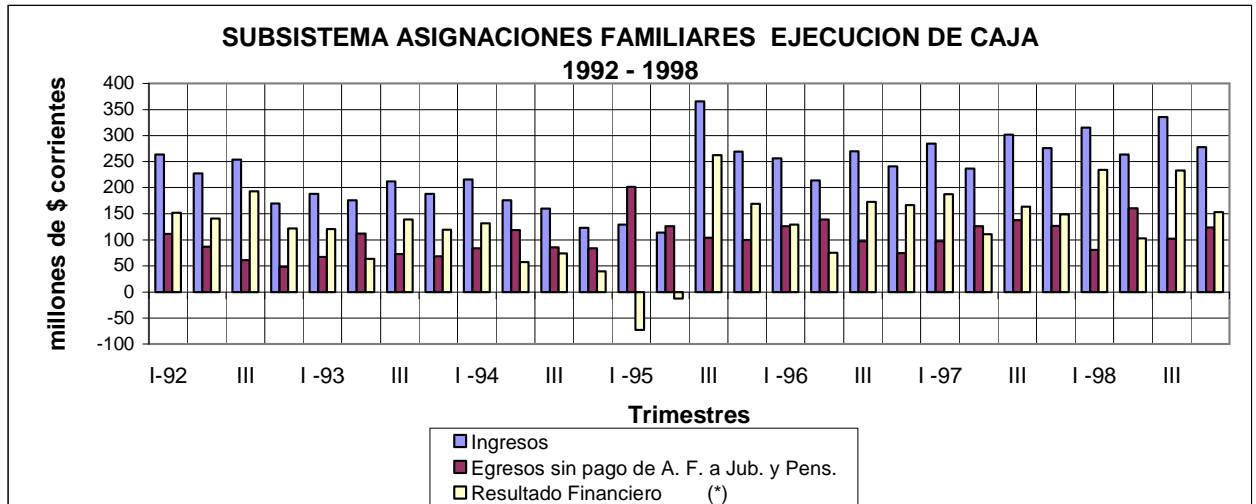
	Hijo	Cónyuge	Familia Numerosa	Esc. Primaria	Esc. media / Sup.	Ayuda Esc. Primaria	Esc. Prim. desde 3 <sup>er</sup> hijo	Med. y Sup. desde 3 <sup>er</sup> hijo	Subsidio Familia Tipo (*)	Subsidio Familia Tipo (**)	Matrimonio	Prenatal	Nacimiento	Nacimiento 3 <sup>er</sup> hijo	Adopción	Adopción 3 <sup>er</sup> hijo
Feb-81	18,96	4,93	26,55	11,37	15,17	56,88	15,17	18,96	69,39	130,06	189,60	18,96	189,60	379,19	189,60	379,19
Oct-81	13,06	2,71	20,90	6,27	8,36	31,35	8,36	10,45	43,46	85,78	104,50	10,45	104,50	208,99	104,50	208,99
Feb-82	9,50	1,98	15,21	4,56	6,08	45,62	6,08	7,60	31,62	62,41	76,03	7,60	76,03	152,05	76,03	152,05
Jul-82	13,47	1,40	13,47	6,47	8,63	32,34	8,63	10,78	43,44	79,01	107,80	13,47	107,80	215,61	107,80	215,61
Sep-82	12,84	8,03	12,84	4,82	6,42	24,09	6,42	8,03	44,96	77,07	80,29	12,84	80,29	160,58	80,29	160,58
Feb-83	7,06	4,41	7,06	6,62	8,82	26,47	8,82	11,03	33,98	56,93	176,50	7,06	176,50	353,01	176,50	353,01
Mar-83	11,90	3,96	11,90	5,95	7,93	23,80	7,93	9,91	41,64	73,37	158,64	11,90	158,64	317,28	158,64	317,28
Feb-88	9,41	9,41	7,06	9,41	9,41	65,87	0,00	0,00	47,06	72,93	70,57	7,06	70,57	0,00	70,57	0,00
Ago-88	5,59	4,79	3,20	4,79	4,79	22,37	0,00	0,00	25,56	39,15	47,94	5,59	47,94	0,00	47,94	0,00
Oct-88	5,91	5,25	3,41	3,94	3,94	18,38	0,00	0,00	24,94	38,19	39,38	5,91	39,38	0,00	39,38	0,00
Dic-88	6,97	5,81	4,65	3,49	3,49	16,27	0,00	0,00	26,73	41,84	46,49	6,97	46,49	0,00	46,49	0,00
Feb-89	7,80	6,83	5,85	5,85	5,85	68,29	0,00	0,00	34,14	53,65	48,78	7,80	48,78	0,00	48,78	0,00
Mar-89	8,34	7,50	6,25	6,25	6,25	58,37	0,00	0,00	36,68	57,53	50,03	8,34	50,03	0,00	50,03	0,00
Abr-89	7,50	6,57	5,62	5,62	3,75	43,75	0,00	0,00	30,94	49,69	46,88	7,50	46,88	0,00	46,88	0,00
May-89	12,61	11,03	9,46	9,46	9,46	24,51	0,00	0,00	55,16	86,69	78,79	12,61	78,79	0,00	78,79	0,00
Jun-89	8,82	7,76	6,61	6,61	6,61	11,43	0,00	0,00	38,61	60,65	55,10	8,82	55,10	0,00	55,10	0,00
Ago-89	7,99	5,19	7,99	7,99	7,99	2,79	0,00	0,00	37,13	61,08	99,78	7,99	99,78	0,00	99,78	0,00
Dic-89	16,21	4,17	4,63	4,63	4,63	1,62	0,00	0,00	45,84	71,31	231,55	16,21	115,78	0,00	115,78	0,00
Feb-90	15,99	4,00	4,00	4,00	4,00	27,98	0,00	0,00	43,97	67,95	199,90	15,99	119,94	0,00	119,94	0,00
Abr-90	14,69	3,67	3,67	3,67	3,67	31,21	0,00	0,00	40,38	62,41	183,57	14,69	110,15	0,00	110,15	0,00
Jun-90	17,02	4,26	5,68	5,68	8,52	24,12	0,00	0,00	52,50	80,87	283,75	17,02	170,25	0,00	425,63	0,00
Jul-90	15,36	3,84	5,12	5,12	7,68	38,42	0,00	0,00	47,37	72,97	256,09	15,36	153,66	0,00	384,14	0,00
Ago-90	19,99	8,88	4,44	4,44	6,66	33,31	0,00	0,00	59,97	88,85	222,11	19,99	133,26	0,00	333,17	0,00
Mar-91	9,50	4,22	3,17	3,17	4,75	31,67	0,00	0,00	31,15	46,98	158,38	9,50	105,59	0,00	316,76	0,00
May-91	13,00	8,00	3,00	3,00	4,50	30,00	0,00	0,00	41,50	60,50	150,00	13,00	100,00	0,00	300,00	0,00
Ago-92	20,00	15,00	3,00	3,00	4,50	30,00	0,00	0,00	62,50	88,50	150,00	20,00	100,00	0,00	300,00	0,00
Feb-93	20,00	15,00	3,00	3,00	4,50	130,00	0,00	0,00	62,50	88,50	300,00	20,00	200,00	0,00	1.200,00	0,00
Sep-94	20,00	15,00	3,00	3,00	4,50	130,00	0,00	0,00	62,50	88,50	300,00	20,00	200,00	0,00	1.200,00	0,00
Ene-95	20,00	15,00	3,00	3,00	4,50	130,00	0,00	0,00	62,50	88,50	300,00	20,00	200,00	0,00	1.200,00	0,00
Oct-96	40,00	0,00	0,00	0,00	0,00	130,00	0,00	0,00	80,00	120,00	300,00	40,00	200,00	0,00	1.200,00	0,00

NOTA: las fechas consignadas corresponden al período en que comenzaron a regir los valores de los subsidios.

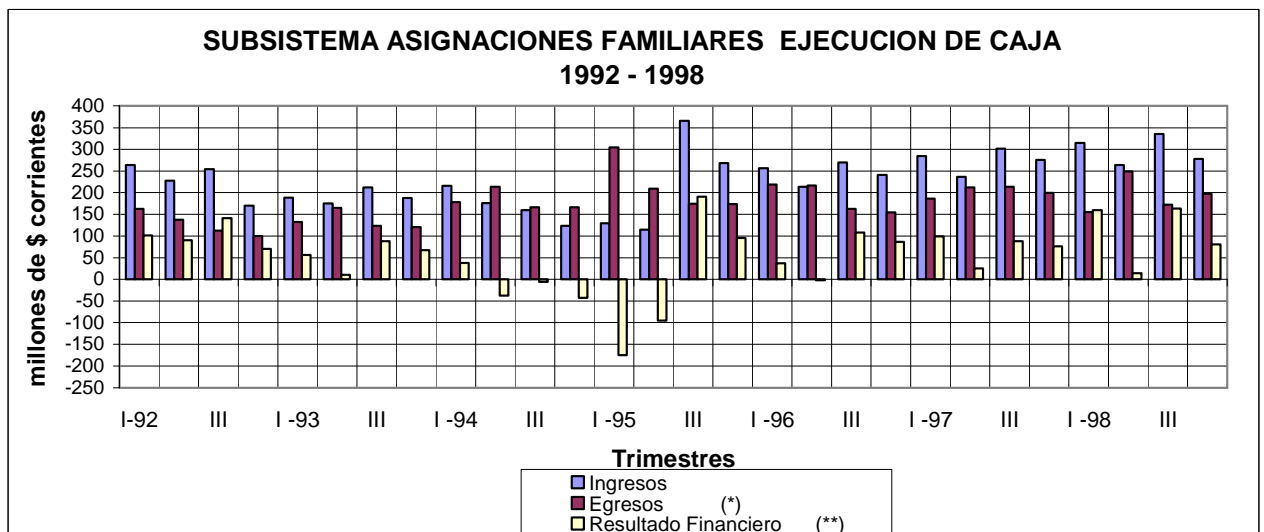
(\*) Familia tipo: esposa y dos hijos, uno en la primaria y otro en la secundaria.

(\*\*) Familia numerosa: esposa y tres hijos, dos en la primaria y otro en la secundaria.

PESOS CONVERTIBLES: expresado en pesos de abril de 1991 según Índice de Precios al Consumidor, desde abril de 1991 pesos corrientes



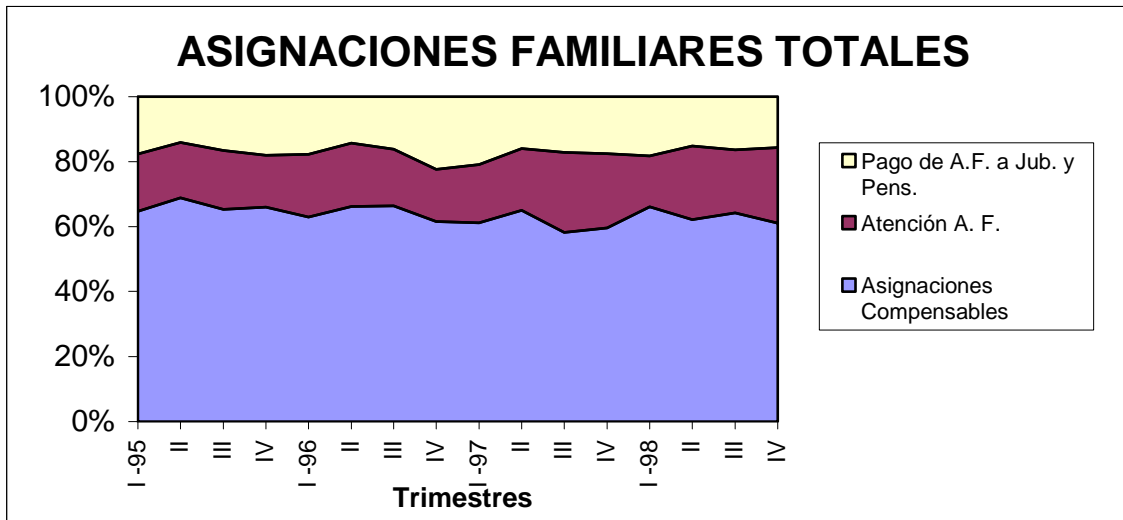
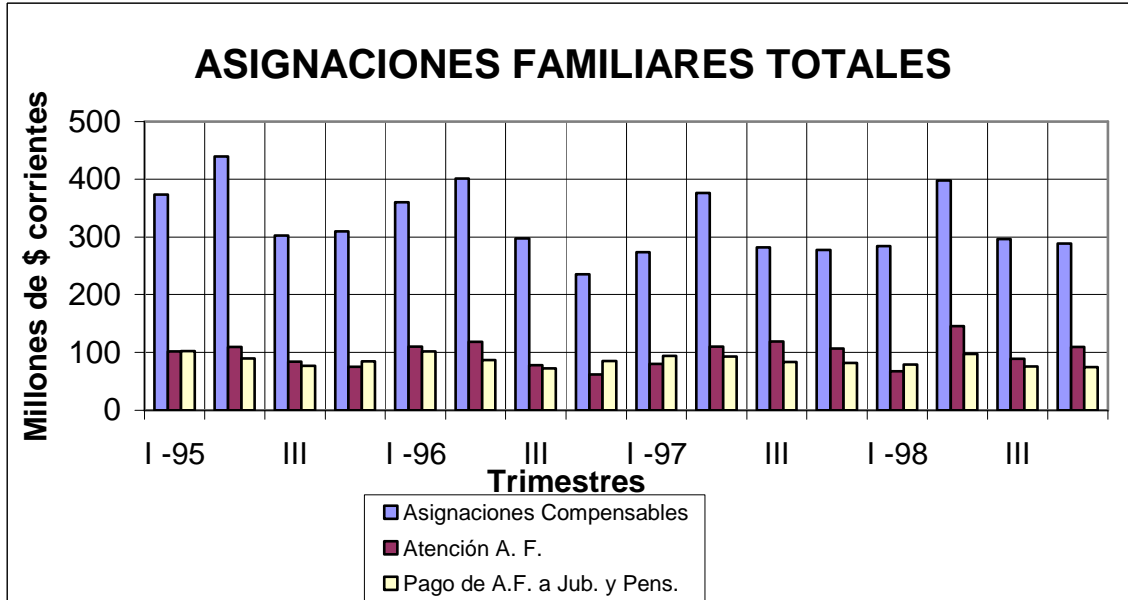
(\*) Antes de Contribuciones Figurativas

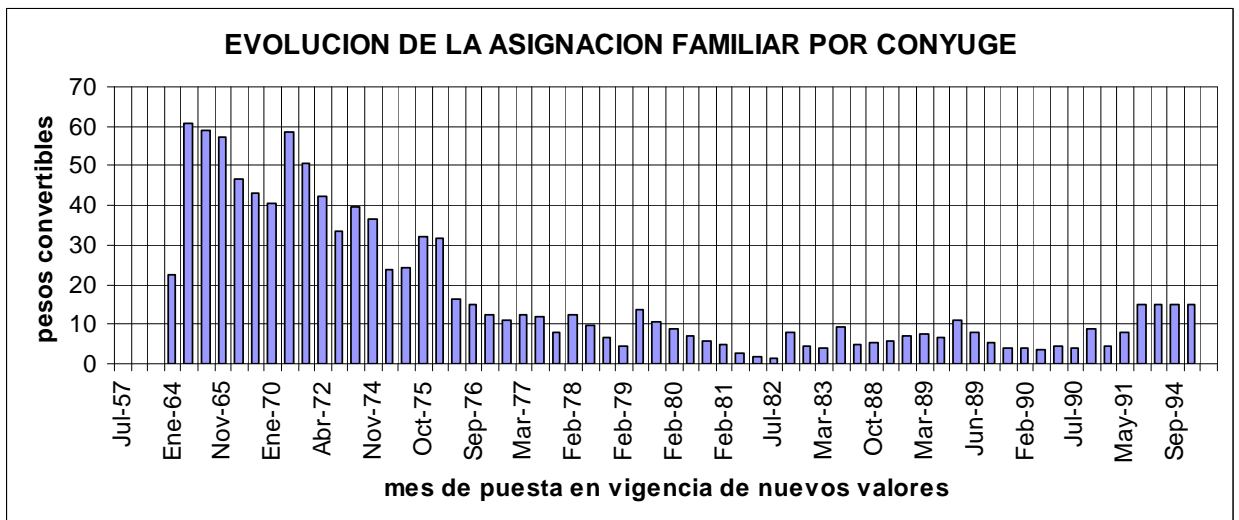
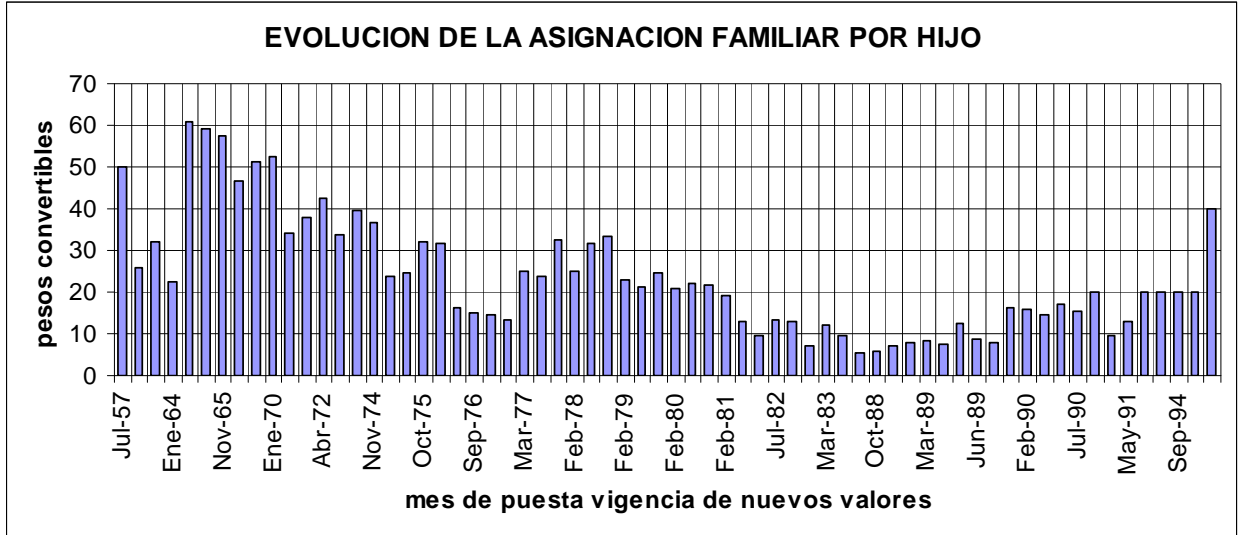


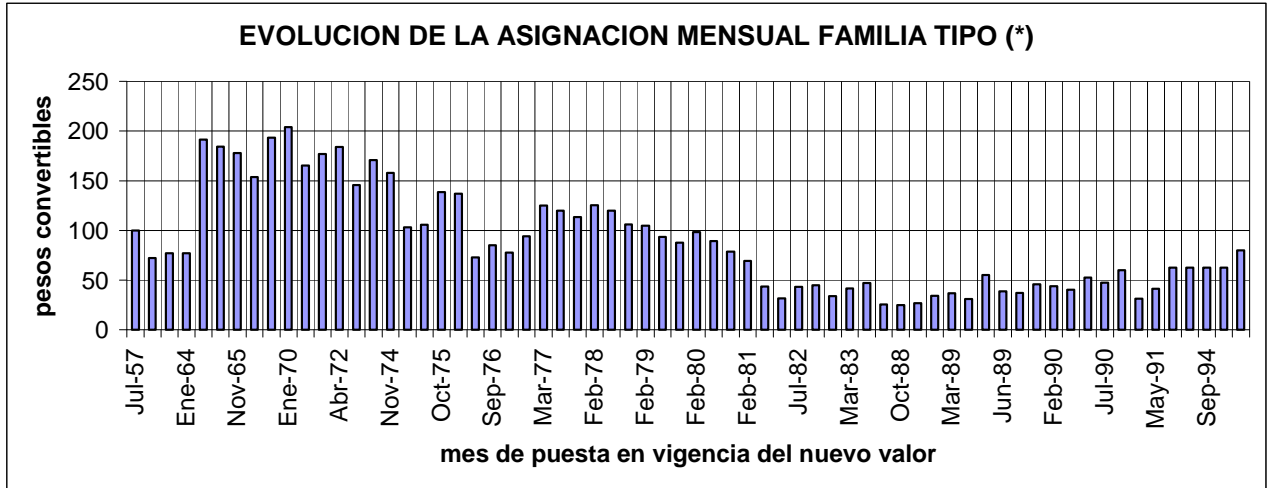
(\*) Incluye pago de Asignaciones Familiares no Contributivas.

(\*\*) Antes de Contribuciones Figurativas.

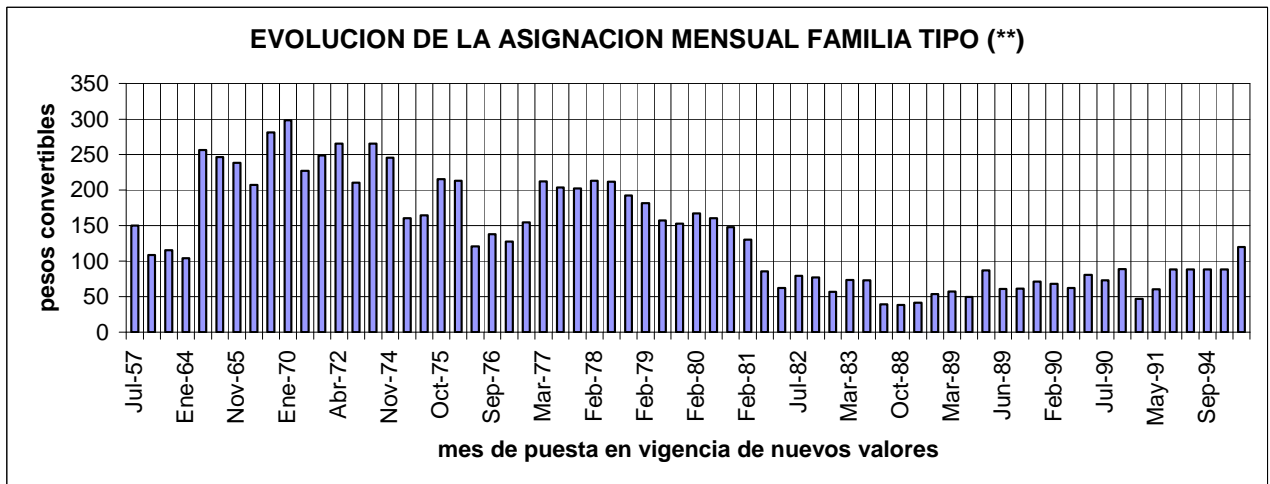








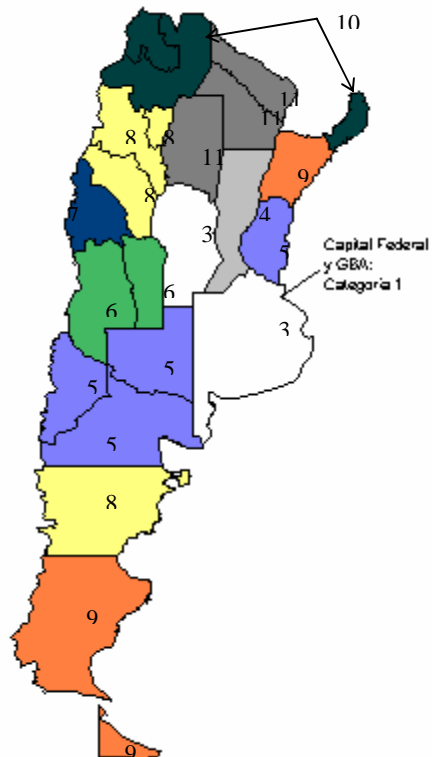
(\*) Familia tipo: esposa y dos hijos, uno en la primaria y otro en la secundaria.



(\*\*) Familia numerosa: esposa y tres hijos, dos en la primaria y otro en la secundaria.

**Evolución reciente de las contribuciones**

Período	Decreto											
	2609/93		372/95		292/95		492/95		197/97		1520/98	
	Descuento	Alicuota	Descuento	Alicuota	Descuento	Alicuota	Descuento	Alicuota	Descuento	Alicuota	Descuento	Alicuota
1/1/94 en adelante	30 / 70 %	6.30 / 1.80 %										
Mar a Ago 95			30 / 80 %	6.30 / 1.80 %								
Septiembre / Octubre 95			5 / 50 %	7.55 / 4.50 %								
Noviembre / Diciembre 95					10 / 60 %	8.10 / 3.60 %	10 / 60 %	8.10 / 3.60 %				
Desde Enero 1996					20 / 70 %	7.20 / 2.70 %	20 / 70 %	7.20 / 2.70 %				
Ene 96 a Nov 97					30 / 80 %	6.30 / 1.80 %	30 / 80 %	6.30 / 1.80 %				
Desde Dic 97									30 / 80 %	6.30 / 1.80 %		
Abr a Jul 99									30 / 80 %	6.30 / 1.80 %		
Ago a Dic 99											6.30 / 1.80 %	
Desde Dic 99												6.30 / 1.80 %



### Localización regional de la disminución de las contribuciones<sup>2</sup>

<u>Categoría</u>	<u>Disminución %</u>	<u>Alicuota %</u>
1	30	6.30
2	35	5.84
3	40	5.30
4	45	4.94
5	50	4.50
6	55	4.04
7	60	3.60
8	65	3.14
9	70	2.70
10	75	2.24
11	80	1.80

<sup>2</sup> Se toma como disminución de la contribución de la provincia la dominante en ella.

## CATALOGO DE PUBLICACIONES

### **NyS Nº 001**

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires: Programa. Julio 1995

### **NyS Nº 002**

Asignaciones Familiares. 1996

### **NyS Nº 003**

China Continental: Perspectivas. 1997

### **NyS Nº 004**

Sector Público Argentino: Gasto, Endeudamiento, Intereses y Gastos Reservados.  
Enero 1998

### **NyS Nº 005**

PRESUPUESTO NACIONAL: De La Formalidad Legislativa A La Realidad  
Fiscal. Marzo 1998

### **NyS Nº 006**

PRESUPUESTO NACIONAL: Administración Financiera: Control,  
Excepciones y Nivel del Gasto. Abril 1998

### **NyS Nº 007**

PRESTAMOS EXTERNOS: El Costo De Pedirlos y No Utilizarlos. Mayo 1998.

### **NyS Nº 008**

Finanzas Públicas Provinciales y la Relación Nación - Provincias: Soluciones  
Parciales o un Acuerdo Integral. Julio 1998.

### **NyS Nº 009**

Presupuesto 1999: Hipótesis alternativas de crecimiento económico. Septiembre  
1998

**NyS Nº 010**

PRESUPUESTO NACIONAL: Evaluación de gestión: ¿Un instrumento eficiente?. Octubre 1998

**NyS Nº 011**

PRESUPUESTO NACIONAL: Las partidas presupuestarias de la política comercial externa (I). Diciembre 1998

**NyS Nº 012**

PRESUPUESTO NACIONAL: Las partidas presupuestarias de la política comercial externa (II). Febrero 1999

**NyS Nº 013**

PRESUPUESTO NACIONAL: Fines, Medios y Resultados. Abril 1999

**NyS Nº 014**

El Programa de Asignaciones Familiares y la necesidad de su modernización. Septiembre 1999.