



**PARA SOBRECUMPLIR CON EL FMI  
SE COMPROMETE EL PRESENTE DE NUESTROS PIBES  
Y EL FUTURO DE NUESTRA SOCIEDAD**

**Apuntes sobre las recientes modificaciones en el Sistema de Asignaciones Familiares**

**Equipo de Discusión:**

Horacio Fernández  
Gustavo Lahoud  
Alejandro López Mieres  
Claudio Lozano  
Tomás Raffo  
Ana Rameri  
Mariana Rivolta

**Base Estadística:**

Samantha Horwitz  
Javier Rameri  
Ignacio López Mieres

**COORDINACIÓN: CLAUDIO LOZANO – ANA RAMERI**

Las principales modificaciones introducidas a partir del Decreto 702/2018 del 26 de Julio consisten en:

- 1) Un efecto vía exclusión de niños, niñas y adolescentes cubiertos por el sistema contributivo a partir de dos mecanismos. Por un lado, la homologación del piso de ingresos del primer tramo con la base imponible mínima previsional establecida a partir de la última actualización de la fórmula de movilidad se ubicó en \$2.816,14. Ello implica un aumento en requisito de ingresos para que el grupo familiar de trabajadores pueda acceder al sistema, de \$200 al monto correspondiente. Por otro lado, la disminución del techo de ingresos, ubicada hasta el momento en \$94.700 (y con un tope individual de \$47.393) pasa a ser de \$83.917 con un máximo individual de \$41.959, ahora en línea con el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias.
- 2) Otro efecto producido por el decreto es por la vía del deterioro de las prestaciones sociales pagadas a partir de una reducción de entre 24% y el 74% conforme a la eliminación de la zonificación que reconocía, entre otras cuestiones, situaciones territoriales de mayor postergación social (como en parte del Noreste argentino) o bien, costos de vida relativamente más elevados (como los existentes en la región Patagónica).

Cabe destacar algunas consideraciones: que los mínimos y los máximos modificados no se aplican para las prestaciones por desempleo, que la zonificación se sostiene para las prestaciones por hijo con discapacidad y que en el caso del pago de asignaciones a los jubilados y pensionados se sostiene la única distinción zonal anterior (correspondiente a la zona 1). Por otra parte, el presente decreto no modifica los valores transferidos en concepto de Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, las cuales carecían de la bonificación por zona desfavorable que disponía el sistema contributivo.

**Cuadro 1: Modificaciones de los topes de mínimos y máximos.**

<b>Asignación familiar</b>	<b>Régimen vigente</b>	<b>Modificación a partir de Septiembre 2018</b>
Tope mínimo de Ingreso del Grupo Familiar y del integrante en particular	<b>\$ 200</b>	<b>\$ 2.816</b>
Tope máximo de Ingreso del Grupo Familiar	<b>\$ 94.786</b>	<b>\$ 83.917</b>
Tope máximo de cada integrante del Grupo Familiar	<b>\$ 47.393</b>	<b>\$ 41.959</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Decreto 702/2018

Según la presentación oficial los cambios fueron promovidos para homogeneizar el pago de las asignaciones familiares y evitar situaciones fraudulentas de doble percepción y evasión de contribuciones a la seguridad social por parte de empleadores. En este sentido, en la conferencia de prensa los funcionarios explicaron que se buscaba que el pago de asignaciones familiares “sea

pareja para todos” confundiendo el criterio de igualdad con el de equidad, desconociendo que el mismo monto de dinero compra menos cantidad de bienes y servicios en la zona sur que en el centro de nuestro país. Asimismo, se mostraron preocupados por la detección de irregularidades al señalar que un trabajador que cobra \$200 no podía estar cobrando asignaciones familiares por \$3.000, desconociendo también que las maniobras de informalidad parcial de los salarios son responsabilidad empresarial y que el incentivo para la regularización no puede estar puesto en la vulneración de los derechos del trabajador.

Pese a las intenciones expresadas por los ministros, el análisis de los resultados preliminares permiten vislumbrar la verdadera intención de la medida: la reducción de casi el 10% de lo que actualmente se gasta en el programa de Asignaciones Familiares para los trabajadores activos.

A continuación enumeramos algunas de las consecuencias del decreto:

En el siguiente cuadro se presenta el esquema vigente de Asignaciones Familiares (para el pago de la prestación por hijo y prenatal) destinados a los trabajadores en relación de dependencia que, hasta el momento, reconoce una bonificación para zonas desfavorables.

**Cuadro 2: Esquema de pago de las Asignaciones Familiares por hijo y prenatal vigentes hasta 08/2018.**

Asignaciones Familiares	Valor General	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
IGF entre \$200.- y \$24.492.-	\$1578	\$1.578	\$3.407	\$3.155	\$3.407
IGF entre \$24.492,01.- y \$35.922.-	\$1.063	\$1.405	\$2.107	\$2.802	\$2.802
IGF entre \$35.922,01.- y \$41.473.-	\$640	\$1.265	\$1.902	\$2.532	\$2.532
IGF entre \$41.473,01.- y \$94.786.-	\$328	\$646	\$970	\$1.286	\$1.286

Zona 1: algunos departamentos en La Pampa, Río Negro, Neuquén, Formosa y Mendoza. Zona 2: Chubut. Zona 3: algunos departamentos en Catamarca, Jujuy y Salta. Zona 4, Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.  
Fuente: ANSES.

A partir del mes de Septiembre, sin embargo, los nuevos valores que establece el Decreto 702/2018 serán equivalentes a los correspondientes al “Valor General” eliminando los “plus” por zona de manera de inducir a un recorte nominal de entre el 50% y el 75% según tramo de ingresos del grupo familiar y zona.

**Cuadro 3: Reducción porcentual por eliminación de beneficio por zona.**

	Reducción Porcentual			
	Zona 1 (La Pampa, Neuquén y Rio Negro)	Zona 2 (Chubut)	Zona 3 (Catamarca, Jujuy y Salta)	Zona 4 (Santa Cruz y Tierra del Fuego)
<b>Tramo 1</b> (IGF entre \$2.816,14 y \$24.492)	0%	-54%	-50%	-54%
<b>Tramo 2</b> (IGF entre \$24.492,01 y \$35.922)	-24%	-50%	-62%	-62%
<b>Tramo 3</b> (IGF entre \$35.922,01 y \$41.473)	-49%	-66%	-75%	-75%
<b>Tramo 4</b> (IGF entre \$41.473,01 y \$83.917)	-49%	-66%	-74%	-74%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPA y BESS (Boletín Estadístico de la Seguridad Social).

A continuación presentamos ejercicios de estimación con el objetivo de proyectar la magnitud de la regresión causada en términos de acceso a garantías sociales y su impacto en las cuentas públicas.

Cabe destacar que lo que sigue es una estimación sobre la base de la escueta estadística publicada sobre el programa de Asignaciones Familiares (ya que no se dispone públicamente de la cobertura según zona y según tramos del Ingreso del Grupo Familiar). Sin embargo, hemos considerado como puntos de partida para la reconstrucción de la información, la estadística disponible en el Boletín de Estadísticas de la Seguridad Social al 4to trimestre del 2017 para disponer de una distribución de los aportantes al SIPA según tramos salariales así como también la distribución jurisdiccional de los mismos disponible en el Ministerio de Trabajo.

De esta manera, manteniendo constante la relación hijo / trabajador aportante vigente para el promedio (0,56) se infirió que la cantidad de hijo/as que quedarían sin cobertura por la suba del tope mínimo asciende a 108.824. Cabe resaltar que según los dichos del titular de ANSES este grupo de población quedaría atendido por el programa universal. Sin embargo, debe advertirse que ni el decreto aquí analizado ni otra medida dictada de manera complementaria garantiza lo anterior. La vaguedad enunciativa del Art. 7 aclara simplemente que habrá una implementación progresiva para resguardar a aquellos grupos en situación de vulnerabilidad social sin aclarar cuáles serán tales criterios.

Por otro lado, al disminuir el tope máximo, la cantidad de chico/as que salen del sistema asciende a 140.454. En este caso, se estima que los mismos pasarán a ser sujetos de deducción por el pago de ganancias. En suma, el total de N,NyA afectados por la vía de lo que aquí denominamos "efecto exclusión" de la medida es de 249.278.

A los efectos de medir el efecto global de la medida, deben ser incorporados también un segundo grupo (con el cuidado de considerar que algunos de ellos pueden estar afectados por doble vía) por el efecto de la reducción de las asignaciones familiares por zona. Según la información disponible, esta decisión afectaría a un total de 283.803, como mínimo, ya que no se

están considerando el conjunto de departamentos de la Zona 3 y de algunos de la Zona 1 por falta de información disponible.

De esta manera, considerando ambos efectos, el total de niños, niñas y adolescentes que ven cercados sus derechos en materia de prestación por hijo es de aproximadamente medio millón.

**Cuadro 4: Casos afectados por el decreto de recorte de Asignaciones Familiares, según exclusión o reducción. 4to trimestre 2017.**

		4to Trimestre 2017
<i>Total Aportantes al SIPA en Relación de Dependencia</i>		7.185.397
<i>Cantidad de Asignaciones (Hijo + Prenatal)</i>		4.035.457
<i>Proporción Hijo/Trabajador</i>		0,56
<i>Exclusión de casos por modificación en los topes de ingresos</i>	<i>Por elevación del Tope Mínimo</i>	108.824
	<i>Por disminución del Tope Máximo</i>	140.454
	<b>Subtotal</b>	<b>249.278</b>
<i>Reducción de casos por eliminación de plus por zona</i>	<i>La Pampa (Zona 1)</i>	24.688
	<i>Neuquén (Zona 1)</i>	73.452
	<i>Río Negro (Zona 1)</i>	65.267
	<i>Chubut (Zona 2)</i>	60.303
	<i>Santa Cruz (Zona 4)</i>	35.990
	<i>Tierra del Fuego (Zona 4)</i>	24.103
	<b>Subtotal</b>	<b>283.803</b>
<b>TOTAL casos afectados por el recorte</b>		<b>533.082</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPA y BESS (Boletín Estadístico de la Seguridad Social).

Una de las funciones más importantes del salario familiar es justamente, brindar protección social a los trabajadores para afrontar los mayores gastos relativos asociados a la carga de familia lo que implicaría, de no mediar esta prestación social, transitar por situaciones de mayor vulnerabilidad social y riesgo a caer en la pobreza. Sin lugar a dudas, los hogares que denotan un mayor riesgo social en este sentido son los que están incorporados en el primer tramo, cuyos ingresos familiares no superan los \$24.500, considerando que actualmente la línea de pobreza para una familia tipo se ubica, según la zona geográfica, entre los \$20.200 y los \$29.500.

Como se observa del siguiente cuadro, hasta el momento, el monto transferido en concepto de asignación por hijo representa entre el 11% y 16% de una canasta básica para las familias que residen en la zona 1 (principalmente La Pampa, Río Negro, Neuquén y ciertos departamentos de Formosa, Mendoza y Salta), el 23% para quienes vivían en la zona 2 (Chubut), el 31% en la Zona 3 (diversos distritos de provincias del NOA) y el 23% en la zona 4 (Santa Cruz, Tierra del Fuego y Antártida). Conforme a los efectos regresivos de reducción de los montos zonales, la función de "alivio" en la restricción presupuestaria de las familias se ve disminuida aproximadamente a la mitad: en Chubut, las asignaciones apenas cubrirían un 11%, en las provincias del NOA un 16% y en Santa Cruz y Tierra del Fuego un 11% (en la zona 1 se mantiene la incidencia dado que la misma ya disponía el mismo valor que el "valor general").

Por lo tanto, el efecto concreto resulta ser fuertemente regresivo ya que implica suponer que los hogares en riesgo caerán inevitablemente en una situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica, o bien desarrollarán estrategias, mayormente informales, para lograr compensar los ingresos perdidos. Como se puede apreciar de la información presentada, la intención de homogenizar, es decididamente “hacia abajo” siendo las más perjudicadas las provincias de la Patagonia como resultado de no haber considerado los mayores costos de vida de las mismas.

**Cuadro 5: Incidencia de las asignaciones familiares en las canastas básicas según zona. Efectos de las modificaciones del Decreto 702/2018.**

Zonas	Areas	Región	CBT (Junio 2018)	CBT Familia Tipo (Junio 2018)	Antes		Ahora	
					Dos Asignaciones Familiares	Relación 2* AAFF con línea de pobreza	Dos Asignaciones Familiares	Relación 2* AAFF con línea de pobreza
Zona 1	La Pampa	Pampeana	\$ 6.233,7	\$ 24.872,5	\$ 3.156,0	13%	\$ 3.156,0	13%
	Río Negro	Patagonia	\$ 7.392,5	\$ 29.496,1		11%		11%
	Neuquén					0%		
	Distritos de Formosa	NEA	\$ 5.217,7	\$ 20.818,6		15%		15%
	Distritos de Mendoza	Cuyo	\$ 5.972,1	\$ 23.828,8		13%		13%
Distritos de Salta	NOA	\$ 5.081,8	\$ 20.276,3	16%	16%			
Zona 2	Chubut	Patagonia	\$ 7.392,5	\$ 29.496,1	\$ 6.814,0	23%	\$ 3.156,0	11%
Zona 3	Distritos de Catamarca	NOA	\$ 5.081,8	\$ 20.276,3	\$ 6.310,0	31%	\$ 3.156,0	16%
	Distritos de Jujuy							
	Distritos de Salta							
Zona 4	Santa Cruz	Patagonia	\$ 7.392,5	\$ 29.496,1	\$ 6.814,0	23%	\$ 3.156,0	11%
	Tierra del Fuego							
	Antártida e Islas del Atlántico Sur							

Claro está que la eliminación de garantías sociales para la población por parte del Estado tiene su traducción en un ahorro fiscal que es, en definitiva, la principal preocupación que hoy desvela a los funcionarios públicos con mayor énfasis luego del acuerdo con el FMI. Más aún, la carta de intención con el organismo internacional estipulaba un piso de gasto en asistencia social que se materializaba a través del programa de asignaciones familiares del 1,3%. Ello implicaba sostener el actual peso del gasto en asignaciones familiares en PBI, por lo cual, los actuales recortes en esta área del gasto social representan un sobrecumplimiento del acuerdo. Es decir, que el gobierno está comprometiendo el presente de nuestros chicos y el futuro de la sociedad para sobrecumplir las metas con el FMI a partir de un programa que tenía, sin embargo, establecidas garantías mínimas en la propia carta de intención.

En los siguientes cuadros presentamos la estimación de la reducción del gasto público en materia de asignaciones familiares. Aclaramos que conforme a la escasa información disponible, el cuadro N ° 6 expone diversos escenarios de ahorro fiscal según supuestos que concentran la cobertura en cada uno de los tramos exclusivamente. Por lo tanto, es posible afirmar que el recorte por la reducción anual del adicional por zona estará entre \$1.778 y \$3.503 millones. Si a lo anterior, sumamos la estimación del ahorro en concepto de la modificación de los topes, tenemos entonces que el ahorro adicional de \$2.613 millones, ubicará el recorte efectivo global entre los \$4.392 y \$6.116 millones, cerca del 10% del gasto en Asignaciones Familiares para los activos (de \$66.815 millones).

**Cuadro 6: Ahorro Fiscal por eliminación de zonas, por tramos de IGF (Ingreso grupo Familiar). Valores anualizados y en miles de pesos. Junio 2018**

	Zona 1 (La Pampa, Neuquén y Río Negro)	Zona 2 (Chubut)	Zona 3	Zona 4 (Santa Cruz y Tierra del Fuego)	TOTAL Ahorro Fiscal Anual
<b>Tramo 1</b> (IGF entre \$2.816,14 y \$24.492)	\$ 0	-\$ 1.323.531	s/d	-\$ 1.318.931	<b>-\$ 2.642.462</b>
<b>Tramo 2</b> (IGF entre \$24.492,01 y \$35.922)	-\$ 670.622	-\$ 755.476	s/d	-\$ 1.254.030	<b>-\$ 2.680.128</b>
<b>Tramo 3</b> (IGF entre \$35.922,01 y \$41.473)	-\$ 1.225.552	-\$ 913.229	s/d	-\$ 1.364.361	<b>-\$ 3.503.142</b>
<b>Tramo 4</b> (IGF entre \$41.473,01 y \$83.917)	-\$ 623.561	-\$ 464.575	s/d	-\$ 690.834	<b>-\$ 1.778.969</b>
<b>Cantidad de Afectados</b>	<b>163.407</b>	<b>60.303</b>	<b>s/d</b>	<b>60.093</b>	<b>283.803</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPA y BESS (Boletín Estadístico de la Seguridad Social).

**Cuadro 6: Ahorro Fiscal por exclusión en los tramos de IGF (Ingreso Grupo Familiar). Valores anualizados y en miles de pesos. Junio 2018**

	Valor General	Casos Afectados	TOTAL Ahorro Fiscal Anual
<b>Elevación del tope mínimo</b> (IGF entre \$200 y \$2.816,14)	\$ 1.578	108.824	-\$ 2.060.692
<b>Disminución del tope máximo</b> (IGF entre \$83.917 y \$94.786)	\$ 328	140.454	-\$ 552.827
<b>Total Tramos de Exclusión</b>	-	<b>249.278</b>	<b>-\$ 2.613.519</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPA y BESS (Boletín Estadístico de la Seguridad Social).