

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES  
ÓRDENES DEL DÍA

CONGRESO NACIONAL

# CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2015

## ORDEN DEL DÍA N° 346

Impreso el día 24 de junio de 2015

### SUMARIO

#### COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

**Dictamen** en el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo referido a la movilidad de las asignaciones familiares. (P.E.-122/15.)

#### Dictamen de comisión

*Honorable Senado:*

Vuestra Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley del Poder Ejecutivo nacional, registrado bajo expediente P.E.-122/15 (mensaje 1.165/15), "estableciendo que las asignaciones familiares previstas en la ley 24.714, sus normas complementarias y S/M, con excepción de la establecida en el inciso e) del artículo 6° de la misma, serán móviles"; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja su aprobación.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 24 de junio de 2015.

*Juan M. Abal Medina. – Walter B. Barrionuevo. – María Graciela de la Rosa. – Rodolfo J. Urtubey. – Ruperto E. Godoy. – José M. A. Mayans. – Pedro G. A. Guastavino. – Marina R. Riofrio. – María E. Labado. – Carlos A. Verna.*

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

Artículo 1° – Las asignaciones familiares previstas en la ley 24.714, sus normas complementarias y modificatorias, con excepción de la establecida en el inciso e) del artículo 6° de la ley 24.714, serán móviles.

El cálculo del índice de movilidad se realizará conforme a lo previsto en el anexo de la ley 26.417.

La movilidad se aplicará al monto de las asignaciones familiares y a la actualización de los rangos de ingresos del grupo familiar que determinan el cobro, en los casos en que corresponde su utilización.

En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir una disminución del valor de la asignación.

Art. 2° – El valor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y la Asignación por Embarazo para Protección Social, para los titulares residentes en las zonas previstas en la ley 23.272, modificada por la ley 25.955, constituida por las provincias de La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el partido de Patagones de la provincia de Buenos Aires, tendrá un importe diferencial consistente en aplicar el coeficiente uno con tres décimos (1,3) sobre el valor base de la asignación vigente para cada período.

Art. 3° – La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tendrá a su cargo el cálculo de la movilidad de conformidad con las pautas establecidas en la presente ley.

Art. 4° – La movilidad establecida en esta ley se aplicará por primera vez en oportunidad del cálculo correspondiente al mes de marzo del año 2016.

Art. 5° – El tope de ingresos previsto en el artículo 3° de la ley 24.714 y sus modificatorias, se ajustará de acuerdo con la variación que se produzca en la ganancia no imponible y/o en las deducciones por cargas de familia, previstas en el artículo 23 inciso b) de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. en 1997) y sus modificaciones y complementarias.

Art. 6° – No podrá un mismo titular recibir prestaciones del régimen de asignaciones fami-

liar y a la vez aplicar la deducción especial por hijo o cónyuge prevista en el Impuesto a las Ganancias.

Art. 7° -- La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tendrá a su cargo el dictado de las normas aclaratorias y complementarias de la presente ley.

Art. 8° -- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Aníbal D. Fernández. -- Carlos A. Tomada.

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 22 de junio de 2015.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley tendiente a aplicar a las asignaciones familiares la movilidad prevista en la ley 26.417.

Desde el año 2003 ha sido política de este gobierno nacional la implementación de medidas de protección social que tienden a la universalización de la seguridad social, sin discrecionalidad y sin discriminación, procurando la determinación de estos derechos en forma automática y llegando a los lugares que más lo necesitan.

Para este gobierno nacional la economía no es sólo manejar recursos, sino también aplicar los recursos del Estado para lograr el crecimiento de la población con inclusión y redistribución del ingreso.

Por ello, en materia de asignaciones familiares comenzamos a recorrer un camino que nos ha permitido la inclusión de familias que habían estado olvidadas de la protección del Estado. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social, implementada en el año 2009, constituye un hito fundamental en el reconocimiento de los derechos de los más vulnerables, combatiendo la deserción, el abandono escolar y requiriendo el control de vacunación y salud de nuestros niños y adolescentes.

Posteriormente, en el año 2011, ampliamos este derecho a las mujeres embarazadas incorporando la Asignación por Embarazo para

Protección Social, protegiéndolas desde los primeros meses de gestación, brindándoles cobertura, como así también estableciendo los controles de salud necesarios, coadyuvando a la progresiva disminución de la mortalidad infantil.

Así continuamos en esta política de inclusión en materia de asignaciones familiares a través del reconocimiento del derecho para el personal de casas particulares de percibir la Asignación Universal por Hijo, por Embarazo y por Maternidad, lo que quedó plasmado en la ley 26.844.

La implementación en el año 2014 del Programa Progresar también, nos permitió llegar a jóvenes de hasta veinticuatro (24) años que necesitaban que el Estado esté presente para poder ayudarlos a terminar sus estudios, colaborando para que nuestro país cuente con una población con aún mayores posibilidades de inserción laboral y capacitación. En el presente año pudimos reconocer la Ayuda Escolar Anual para las titulares de la Asignación Universal por Hijo, un hecho de estricta justicia social, equiparando los derechos de los trabajadores formalizados y aquéllos que aún no lo están, porque si bien hemos mejorado mucho en materia de reducción de índices de empleo no registrado, tenemos aún un importante desafío: continuar esta tendencia a la reducción en el tiempo.

Este crecimiento de la inclusión se realizó en un contexto de sustentabilidad, posible, en parte por la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) creado por el decreto 897 de fecha 12 de julio de 2007. En diciembre del año

2008 su valor era de pesos noventa y ocho mil ochenta y tres millones (\$ 98.083.000.000) en tanto que hoy administra más de pesos quinientos veinte mil millones (\$520.000.000.000). En este proceso se recuperaron los fondos que administraban las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y se decidieron otras importantes medidas, tales como el desendeudamiento, el crecimiento del consumo, en el contexto de una administración responsable. Estas políticas en su conjunto, permitieron el desarrollo de una intensa gestión de Gobierno en pos de la recuperación del tejido social de la Nación.

De esta forma, el Sistema de Asignaciones Familiares argentino sumado al programa Progresar nos permiten la protección y el acompañamiento de la familia desde los primeros meses del embarazo hasta los veinticuatro (24) años de edad y sin este límite para el caso de discapacidad.

Sin duda el trayecto recorrido ha sido de reconocimiento de derechos para los más necesitados, a la par de mejorar el valor de las asignaciones familiares para todos los que las reciben, con incrementos periódicos que buscaron una mejora en las mismas. En definitiva desde el año 2003 el modelo de crecimiento con inclusión social nos ha permitido ser un país mejor, más solidario, para todos y todas.

La creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y por Embarazo, a través de los decretos 1.602/09 y 446/11 respectivamente, entre otras medidas, han otorgado un nuevo carácter al Sistema de Asignaciones Familiares asignándole un perfil inclusivo y de redistribución del ingreso.

Las asignaciones familiares existen en nuestro ordenamiento jurídico desde las primeras décadas del siglo pasado. Algunos antecedentes son la ley 12.637 que previó la existencia de una bonificación por hijo menor de dieciséis (16) años para empleados bancarios, el decreto 3.771/43 que estableció un fondo común para financiar a los trabajadores ferroviarios con cargas de familia. Un avance fundamental fue la inclusión de la protección de la familia y los derechos del trabajador previstos en el artículo 37 de la Constitución Nacional del año 1949.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional define el rol fundamental del Estado en el

otorgamiento de los beneficios de la seguridad social, previendo la protección integral de la familia y la compensación económica familiar, entre otros derechos.

Los decretos-leyes 7.913 y 7.914/57 crearon las cajas de subsidios familiares para empleados de comercio y actividades civiles y para el personal de la industria, respectivamente.

Posteriormente, la ley 18.017 instrumentó en 1968 el primer régimen de asignaciones familiares general y puramente contributivo para los trabajadores en relación de dependencia.

En el año 1974, bajo el gobierno del general Juan Domingo Perón, la ley 20.586 extendió algunas asignaciones familiares a los jubilados y pensionados nacionales de todo el país.

En el año 1996, en línea con el pensamiento neoliberal, se aprobó la ley 24.714, de asignaciones familiares, pensada originalmente para el progresivo achicamiento del sistema ya sea por el recorte de los beneficios implementados o por la falta de actualización de los importes recibidos.

Desde el año 2003, como ya mencionáramos, precedentemente, hemos implementado en nuestro país un profundo cambio en materia de seguridad social concentrando los esfuerzos en la inclusión social y en el reconocimiento de derechos para las personas que necesitan con mayor prioridad la focalización de la inversión social que debe realizar el Estado nacional.

En este contexto la ley 26.061 tuvo por objeto la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.

El artículo 26 de dicha norma dispone que los organismos del Estado deben establecer políticas y programas que consideren la situación de estos grupos sociales.

En el año 2009 se dicta el citado decreto 1.602/09 que creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, un verdadero logro en la seguridad social de nuestro país, ya que contempló la situación de los menores de grupos familiares que hasta la fecha no se encontraban amparados por el régimen de asignaciones

familiares, por tratarse de hijos de trabajadores informales o desocupados.

Posteriormente, en el año 2011, con el mencionado decreto 446/11 se reconoció a las mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad el derecho a la Asignación por Embarazo que otorga cobertura durante el lapso de gestación a partir del tercer mes, en materia de asignaciones familiares, previendo controles sanitarios.

Por su parte, el decreto 1.668/12 definió la obligatoriedad de pago a través de la ANSES del único colectivo que aún percibía las asignaciones familiares a través de su empleador: los empleados públicos. A partir de allí se logró el objetivo de administrar a través del Estado nacional el pago de las asignaciones familiares previstas en la ley 24.714 con el fin de asegurar su pago en forma directa, llegando a las cuentas sueldos de los empleados. De esta forma, se eliminó el Fondo Compensador, evitando cualquier discrecionalidad que pudiera cometer el empleador en el pago de asignaciones. En idéntico sentido se realiza el depósito en cuenta bancaria de los demás grupos que reciben estas prestaciones tales como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Asimismo, el decreto 1.667/12 determinó que los límites que rigen para el acceso a las asignaciones familiares consideran los ingresos del grupo familiar previendo un carácter más distributivo de la administración de los recursos de la seguridad social, en un marco de equidad que permite otorgar las prestaciones a los sectores de la población de atención prioritaria.

Posteriormente, el decreto 614/13, considerando a la mujer uno de los pilares fundamentales en los que se apoya la familia y la sociedad, teniendo un rol fundamental en el cuidado de los hijos, contempló en materia de derechos sociales y protección de la familia, priorizar a la mujer en el pago de las asignaciones familiares independientemente del integrante del grupo familiar que genere el derecho al cobro.

La ley 26.844 que instaura el régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, reconoció en el año 2013, el derecho a la percepción de la Asignación por Hijo y por Embarazo para Protección Social y la Asignación por Maternidad al colectivo de estos empleados.

Mediante el decreto 504/15 se reconoció el pago de la Asignación por Ayuda Escolar Anual para los titulares de la asignación universal por hijo, equiparando en este derecho a trabajadores formales e informales para garantizar la implementación de aún más medidas en relación con la escolarización de nuestros chicos.

Lo expuesto hasta aquí permitió el crecimiento tanto de la cobertura como de la inversión social necesaria para consolidar estos derechos. En tanto que en el 2004, la inversión en materia de asignaciones familiares representaba el cero con cuatro por ciento (0,4 %) del Producto Interno Bruto, en el año 2014 supera el uno con catorce por ciento (1,14 %). En materia de cobertura, en el año 2004, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) liquidó dos millones quinientos treinta y tres mil novecientos sesenta y uno (2.533.961) asignaciones por hijo, hoy este número es de siete millones setecientos ochenta y cinco mil setecientos ochenta (7.785.780), un doscientos siete por ciento (207 %) superior.

La política diseñada en la materia ha demostrado sus resultados. En un reciente estudio presentado por Bernardo Klisberg se mencionan importantes hallazgos entre las familias que reciben la Asignación Universal por Hijo, tales como: a) la asistencia al nivel pre-escolar alcanza un porcentaje superior a la media urbana y se acerca a la plena cobertura; b) para el nivel secundario, la tasa de asistencia supera el noventa por ciento (90 %), alcanzando valores por encima de la media nacional. Este impacto se traduce en el incremento del capital educativo de los hogares de pertenencia de estos niños y adolescentes y aumenta las posibilidades de mejorar sus condiciones de vida actuales y futuras.

El precitado informe menciona en materia de salud que el noventa y cuatro con dos por ciento (94,2 %) de estos niñas, niños y adolescentes se realizan los controles sanitarios previstos y el cien por ciento (100 %) de las madres realizaron los controles médicos de los recién nacidos antes del mes de vida. También, el noventa y nueve con nueve por ciento (99,9 %) de las mujeres con hijos menores de dos (2) años, se realizaron controles durante su último mes de embarazo.

En cuanto a los ingresos, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social presenta

una importante proporción del ingreso familiar, llegando al cuarenta por ciento (40 %) entre los hogares más vulnerables. El referido estudio señala que los ingresos que la familia percibe por asignaciones familiares permiten aumentar y diversificar los alimentos que se consumen, especialmente rubros prioritarios relacionados con la alimentación básica y saludable.

En estos hogares, se verificó que existe una predisposición a insertarse en la actividad económica muy similar a la del conjunto de los hogares urbanos, incluso mayor que la del primer cuartil nacional. De este modo, se termina con el mito acerca de que esta población beneficiaria no busca trabajo.

En materia de género pudo constatarse que la percepción de esta prestación en forma mayoritaria por parte de la mujer la ha empoderado, otorgándole mayor autonomía en la administración del ingreso.

En cuanto a los impactos de la Asignación Universal por Hijo sobre la movilidad intergeneracional, en dicho estudio se menciona que las titulares perciben que su situación actual es mejor a la de su hogar de origen. En términos concretos, seis (6) de cada diez (10) titulares han accedido en mayor medida que sus padres a la educación. En estos hogares, los hijos superan el nivel educativo de sus padres: un tercio (1/3) de los adolescentes consigue una movilidad educacional ascendente respecto a la titular de la prestación.

Por otra parte, en materia de movilidad de las prestaciones de la Seguridad Social, la ley 26.417 ha dado importantes resultados desde su implementación a partir de marzo del año 2009, independientemente de los esfuerzos realizados hasta entonces, tanto en materia de mejora del haber mínimo, como de aumentos otorgados a la totalidad de los titulares de jubilaciones y pensiones. En efecto, el índice de movilidad ya se ha aplicado en trece (13) oportunidades, con un incremento acumulado del cuatrocientos cincuenta y cuatro por ciento (454 %). Ningún otro índice que mida variables de la economía ha tenido una evolución superior.

Asimismo, la modalidad de movilidad prevista en la ley 26.417 se encuentra exenta de cuestionamientos, como ya se ha reseñado ha brindado sus frutos en materia de mejora real de las prestaciones.

En este contexto, se remite a consideración del Honorable Congreso de la Nación un nuevo proyecto de ley que prevé la aplicación de la movilidad establecida en la ley 26.417 a las asignaciones familiares; el reconocimiento de un valor diferencial para los titulares de la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para Protección Social que residen en las zonas de nuestro país previstas en la ley 23.272, modificada por la ley 25.955, constituida por las provincias de La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el partido de Patagones de la provincia de Buenos Aires y la fijación por ley del tope aplicable que habilita el cobro en materia de asignaciones familiares.

Entendemos que estamos en condiciones de dar un paso más en materia de derechos a favor de la población, a fin de tender a mantener constantes los ingresos de los titulares de asignaciones familiares, por ello, se propicia la aplicación de la fórmula de movilidad jubilatoria ya mencionada para la actualización automática y periódica del monto de las prestaciones y los rangos de ingresos que determinan el cobro y el monto de las asignaciones familiares en los casos que corresponda su utilización.

La movilidad de las asignaciones familiares será idéntica en consecuencia a la aplicada para jubilados y pensionados en sus haberes.

La fórmula de movilidad que se propone, además cuenta con un mecanismo que persigue asegurar a través de la aplicación de un tope anual la sustentabilidad de la medida propuesta garantizando la protección de los recursos asignados a la seguridad social.

Otro de los puntos centrales de la propuesta es el establecimiento de un valor diferencial para la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y la Asignación por Embarazo para Protección Social, de los titulares residentes en las zonas ya mencionadas de nuestro país, consistente en aplicar el coeficiente uno con tres décimos (1,3) sobre el valor base de la Asignación vigente para cada período. Esto se propicia con el fin de compensar el mayor costo de vida existente en la zona sur de la República Argentina, como así también contribuir al sostenimiento y desarrollo de las economías regionales.

Por último, el proyecto de ley enviado a consideración define el tope de remuneración a considerar por grupo familiar relacionado con variables concretas: el mínimo no imponible y la deducción especial del Impuesto a las Ganancias que resulta aplicable para los contribuyentes con cargas de familia; así, el proyecto de ley prevé que no podrá haber duplicidad en la percepción de asignaciones familiares y la deducción especial prevista para el cálculo del impuesto antes mencionado. De esta forma se busca asegurar la cobertura garantizando la

protección del grupo familiar, a través del cobro de alguna asignación familiar o bien aplicando la deducción especial prevista en la Ley de Impuesto a las Ganancias.

Atento lo expuesto se solicita a vuestra honorabilidad la sanción del proyecto de ley que se remite a su consideración.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Aníbal D. Fernández. – Carlos A. Tomada.*