



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

**LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS**

**DECLARA:**

Que vería con agrado que la Cámara de Diputados de la Nación dé tratamiento favorable al proyecto de ley firmado por la diputada Elisa María Avelina Carrió por el que se propone la creación del Fondo del Ingreso Ciudadano de la Niñez (FINCINI), de fecha 7/3/2018, (Expediente 0428-D-2018) cuyo texto se adjunta en el Anexo.-



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

## **Anexo I**

El Senado y Cámara de Diputados...

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc...

### **INGRESO CIUDADANO PARA LA NIÑEZ (INCINI)**

#### **CAPITULO 1: OBJETIVOS Y DEFINICIONES**

Artículo 1°.- Créase el Fondo del Ingreso Ciudadano de la Niñez (FINCINI), cuyo objetivo único será atender al financiamiento del "Ingreso Ciudadano para la Niñez (INCINI), la Atención Prenatal y de las Personas con Discapacidad, a la Asignación por Maternidad y a las Asignaciones por Nacimiento y Adopción", según se establecen en la presente ley.

Artículo 2°.- El INCINI consiste en una asignación monetaria que se abonará mensualmente y a la que tienen derecho la totalidad de los niños y niñas argentinos, nativos, naturalizados o por opción, o que tuvieren residencia en el país durante al menos tres (3) años, hasta los 18 (dieciocho) años de edad, que acrediten residencia en el país; las mujeres embarazadas que acrediten tres (3) años de residencia inmediata en el país; y las personas con discapacidad argentinas, nativas, naturalizadas o por opción y con residencia en el país que acrediten la existencia de la discapacidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la ley 22.431. El INCINI es una prestación inembargable, que no otorga derecho a percibir una asignación anual complementaria.

Artículo 3°.- La mujer embarazada que cumpla con los requisitos del artículo 2° tendrá derecho a percibir el INCINI como asignación prenatal, que se abonará desde el momento de acreditación del embarazo hasta el nacimiento del hijo. Este estado debe ser acreditado a partir del tercer mes de embarazo, mediante certificado médico otorgado por establecimiento público o servicio médico privado autorizado.

Artículo 4°.- El INCINI se abonará a la madre, cuando ésta conviva con el niño o niña, y de no mediar disposición judicial en contra. En caso contrario, la asignación se hará efectiva al padre, tutor o a quien tuviera otorgada la guarda del niño o niña. El receptor del INCINI será responsable de la efectiva utilización de la asignación en favor de su titular y del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 10 inciso 2) y 4). En caso de que no sean cumplidos por el/la administrador de la asignación, ello no habilita la pérdida del mismo, por el contrario habilita el cambio de el/la administrador/a del beneficio sin que el niño, niña o adolescente deje de percibir la asignación.

Artículo 5°.- El Ingreso Ciudadano para la Niñez será acreditado dentro de los primeros CINCO (5) días hábiles de cada mes, en una cuenta abierta en el Banco de la Nación Argentina y a través de la tarjeta de débito Ingreso Universal. Dicha cuenta y tarjeta será única por responsable y no tendrá costo de emisión ni de mantenimiento.

#### **CAPITULO 2: ASIGNACIONES.**

Artículo 6°.- Fíjese como valor mínimo inicial del Ingreso Universal a la Niñez la suma de MIL SEISCIENTOS pesos (\$1.600). El valor del INCINI debe ajustarse trimestralmente siguiendo la evolución del Índice de Precios al Consumidor publicado por el INDEC. Cuando los recursos del FINCINI lo permita la ANSES podrá disponer aumentos extraordinarios en el valor real del INCINI.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

Artículo 7°.- En el caso de niños o niñas con discapacidad se establece un valor igual al doble de la prestación mencionada en el art. 6º, el que se abonará sin límite de edad a partir del mes en que se acredite tal condición.

Artículo 8°.- Establécense las asignaciones por Nacimiento y por Adopción. El beneficio por Nacimiento consiste en un pago igual a tres veces la asignación establecida en el art. 6º que será abonado en el mes en que se produzca el nacimiento. La asignación por Adopción consiste en un pago igual a diez veces el beneficio establecido en el artículo 6º que será abonado en el mes en que se produzca la adopción.

Artículo 9°.- Reintegrase a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el cien por ciento (100%) de lo recaudado en concepto de Impuesto al Valor Agregado, a partir de las operaciones de compra realizadas con el INCINI utilizando la tarjeta de débito Ingreso Universal a los/las titulares de las mismas. Dicho reintegro será determinado y acreditado mensualmente en la cuenta dentro de los CINCO (5) días hábiles siguientes a la finalización del mes calendario en el cual se hubieren realizado los pagos que motivan dicha retribución.

#### CAPITULO 3: REQUISITOS VINCULADOS AL INCINI.

Artículo 10.- Son requisitos para la percepción del INCINI los siguientes: 1) Acreditar identidad, 2) En el caso de los niños o niñas en edad escolar obligatoria, la demostración semestral, mediante certificado de alumno regular, de la asistencia a la educación formal. Serán exceptuados de estos requisitos aquellos que acrediten la imposibilidad de continuación de la escolaridad por falta de vacantes en el sistema público. 3) En el caso de las mujeres embarazadas, la demostración y ratificación trimestral de la condición de embarazada, por establecimiento público o servicio médico privado autorizado. 4) En el caso de los niños o niñas menores de 5 años, la demostración de controles médicos por parte de establecimientos públicos o servicio médico privado autorizado, así como las certificaciones de cumplimiento de las vacunas obligatorias. 5) En el caso de discapacidad deberá acreditarse tal condición mediante los certificados médicos correspondientes.

#### CAPITULO 4: FINANCIAMIENTO

Artículo 11.- El FINCINI se financiará con:

a) El 24% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la presente Ley. b) Una contribución a cargo del empleador del nueve por ciento (9 %) que se abonara sobre el total de las remuneraciones de los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley que estableció el "Régimen de Asignaciones Familiares" (24.714) o de la norma la continúe jurídicamente. De ese nueve por ciento (9 %), siete y medio puntos porcentuales (7,5 %), se destinarán exclusivamente al FINCINI y el uno y medio (1,5 %) restante al Fondo Nacional del Empleo, con la escala de reducciones prevista en el Decreto N° 2609/93, y sus modificatorios Decretos N° 372/95, 292/95 y 492/95, los que mantienen su vigencia en los porcentajes y alícuotas especificados para cada caso. c) Una contribución de igual cuantía a la establecida en el punto anterior, a cargo del responsable del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la Ley N° 24.557, sobre Riesgos de Trabajo. d) Los recursos definidos en los artículos 22 y 23 de la presente ley. e) Los recursos que anualmente fije el Congreso de la Nación en el Presupuesto General de la Nación hasta cubrir la totalidad del financiamiento requerido para el cumplimiento de la presente ley. f) Intereses, multas y recargos. g) Rentas provenientes de inversiones. h) Donaciones, legados y otro tipo de contribuciones.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

## CAPITULO 5: IMPUESTO A LAS GANANCIAS

### De la Renta Financiera

Artículo 12.- Deróguense los incisos h), y w) del artículo 20 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t. o. decreto 649/97 y sus modificaciones)

Artículo 13.- Incorpórese como inciso h) del artículo 79 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t. o. decreto 649/97 y sus modificaciones) el siguiente: "h) De las ganancias derivadas de los cupones de títulos, cédulas, letras, obligaciones, intereses originados en depósitos a plazo fijo efectuados en instituciones sujetas al régimen legal de entidades financieras y demás valores emitidos o que se emitan en el futuro; siempre que estén denominados en moneda extranjera o que sean instrumentos ajustables por Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER)."

Artículo 14.- Incorpórese como inciso i) del artículo 79 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t. o. decreto 649/97 y sus modificaciones) por el siguiente: "i) De las ganancias derivadas de los cupones de títulos, cédulas, letras, obligaciones, intereses originados en depósitos a plazo fijo efectuados en instituciones sujetas al régimen legal de entidades financieras y demás valores emitidos o que se emitan en el futuro; siempre que estén denominados en pesos y cuyo capital no se actualice. A este fin se considera ganancia al excedente por sobre el 20% de la renta anualizada respecto del valor nominal."

Artículo 15.- Incorpórese como inciso j) del artículo 79 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t. o. decreto 649/97 y sus modificaciones) por el siguiente: "j) De los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de: acciones, títulos, bonos y demás títulos valores; siempre que sean obtenidos por personas físicas y sucesiones indivisas, y cuando las rentas anualizadas sobre capital invertido sean superiores al 20%. Quedan incluidas en este inciso las operaciones con acciones que no coticen en bolsas o mercados de valores. A este fin se considera ganancia al excedente por sobre el 20% de la renta anualizada."

### Deducciones

Artículo 16.- Deróguese el acápite 2) del artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias Nº 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias.

### Distribución

Artículo 17.- Incorpórese el siguiente artículo a la Ley de Impuesto a las Ganancias Nº 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias, de la siguiente forma: "El total de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias se destinará a: a) 24% a la ANSES para el financiamiento del INCINI y la atención de las obligaciones previsionales a su cargo. b) 16% entre todas las jurisdicciones provinciales conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática. c) 60% restante se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las provincias conforme a las disposiciones de los artículos 3º y 4º de la Ley Nº 23.548.

## CAPITULO 5: DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.

Artículo 18.- Derógase de la Ley 24.714 y sus leyes y decretos modificatorios aquellos beneficios relacionados directamente con la niñez y discapacidad. Las prestaciones determinadas por dicha ley y sus modificaciones se mantendrán hasta la fecha de inicio del pago de los beneficios equivalentes establecidos en la presente ley. Los beneficiarios existentes con antelación a esta ley en ninguna caso recibirán un monto menor a lo que percibían. Los recursos consignados en el artículo 5 de dicha Ley serán destinados al FINCINI.

Artículo 19.- El FINCINI será administrado por la ANSES.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

Artículo 20.- La contribución de los empleadores será declarada y abonada conjuntamente con los aportes y contribuciones que integran el sistema único de la seguridad social (SUSS) y será administrada por la ANSES en forma separada de los demás subsistemas de la Seguridad Social.

CAPITULO 6: CLÁUSULAS TRANSITORIAS.

Artículo 21.- A los efectos de la contribución indicada en el los incisos b y c del artículo 11 de la presente, se considerará remuneración la definida por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Artículos 6° y 9° de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias).

Artículo 22.- Los recursos provenientes de la eliminación y/o reformulación de programas asistenciales de transferencia de ingreso basados en la niñez, la discapacidad o la familia serán destinados al FINCINI.

Artículo 23.- Aféctese al FINCINI el aumento de la recaudación tributaria que corresponda a la Nación por sobre los recursos tributarios determinados en la Leyes de Presupuesto, hasta la suma que sea necesaria para cumplir con los beneficios que se establecen en la presente ley.

Artículo 24.- DE FORMA

#### FUNDAMENTOS

Señor presidente:

#### INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL PARA LA NIÑEZ

El INCINI es un derecho a un ingreso incondicional independientemente del acceso al mercado laboral, es decir no está condicionada a la situación socioeconómica y/o condición laboral del hogar de los niños/as, como si lo es Asignación Universal por Hijo (AUH). Por lo que resulta fundamental la implementación de un proyecto superador como el Ingreso Universal para la Niñez (INCINI) presentado reiteradamente desde el 1997 por Elisa Carrio y Elisa Carca.

El INCINI estará inscripto en un sistema unificado que rompa la lógica dual (trabajadores formales e informales/desocupados), garantice el poder adquisitivo del ingreso, asegure su acceso independiente a la trayectoria laboral del adulto y se financie con una reforma impositiva que redistribuya ingresos de manera solidaria (devolución del IVA y reforma y actualización del impuesto a las ganancias).

A continuación se detallaran los principales problemas que presenta la AUH y luego las principales características del INCINI como política superadora y garante real de la universalidad.

#### Asignación Universal por Hijo (AUH)

a. La AUH nunca fue reconocida por ley

Para que un derecho sea reconocido normativamente, se requiere de la sanción de una ley que refleje los consensos políticos alrededor de la idea de cambiar la estrategia global en el área social hacia redes de seguridad universales y preventivas, retomar compromisos sociales de solidaridad intergeneracional, abandonados por las actuales políticas y que resultan esenciales para construir un proyecto con visión de futuro que involucre al conjunto de la sociedad favorecer una mejor programación de las reformas institucionales y fiscales requeridas por el proceso de construcción de la red de seguridad. Es decir la sanción de una ley implica la institución legal de una política de Estado sólida que no pueda modificarse sencillamente ante un cambio de gobierno sino que para ello deba volver a buscarse nuevos consensos.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

La AUH sólo se convertiría en ley si el Congreso, en ejercicio de sus potestades ordinarias (que la propia ley 26122 distingue de la intervención parlamentaria en el trámite del DNU), y siguiendo el procedimiento normal de sanción y formación de leyes, dictara una ley que replique el contenido del decreto 1602/09.

La intervención del Congreso en el trámite de un DNU, no es un procedimiento de formación y sanción de leyes. En dicha intervención el Congreso sólo realiza un control sobre la validez del decreto, verificando su adecuación a los requisitos formales y sustanciales que establece la CN. Este control se realiza sometiéndolo primero a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, que se expide sobre la validez del decreto mediante un dictamen, y su posterior tratamiento por parte del plenario de ambas cámaras, que se pronuncian mediante sendas resoluciones. Según interpreta la CSJN (1) para que el PEN pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que en principio le son ajenas, deben concurrir algunas de estas dos circunstancias: que sea imposible dictar una ley mediante el trámite ordinario previsto en la Constitución, es decir, que las cámaras no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan (como ser el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidan la reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal); o que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

La aprobación o rechazo del decreto no se realiza por ley, sino por resolución de cada una de las cámaras (art. 22 ley 26.122). A esto debe añadirse que el pronunciamiento del Congreso debe limitarse a aprobar o rechazarse el decreto, sin que las cámaras puedan introducir enmiendas agregadas o supresiones al texto del Poder Ejecutivo (art. 23 ley 26.122), lo que demuestra que este procedimiento no puede ser equiparado al trámite legislativo ordinario, donde las cámaras puedan debatir el contenido del proyecto, hacer cambios y enmiendas a voluntad.

Mediante el DNU 1602/09, el PEN modificó la ley de asignaciones familiares N° 24714, para incorporar como subsistema no contributivo a la AUH. Esta medida implica una modificación permanente sobre una ley de fondo, puesto que la ley de asignaciones familiares fue creada por el Poder Legislativo en ejercicio de la atribución prevista en el art. 75 inc. 12 de la CN (dictar los códigos de fondo, que incluye la legislación del trabajo y la seguridad social).

En estas condiciones, cabe señalar que la Corte Suprema en el fallo "Consumidores Argentinos" (que junto con "Verrocchi", son los leading cases en materia de DNU), fijó el criterio de negar la posibilidad de introducirse por vía de DNU modificaciones permanentes sobre leyes de fondo, aunque no se trate de alguna de las materias prohibidas por el art. 99.3, porque se supone que el DNU tiene por objetivo atender una circunstancia excepcional que es coyuntural.

En estos términos, el DNU 1602/09 es constitucionalmente débil. La introducción de la AUH a la ley 27414 por vía de DNU no garantiza su incorporación permanente al orden jurídico, porque esa medida sólo podría adoptarse por ley en sentido formal. De manera que el argumento según el cual la AUH ya es ley, porque fue incorporado en forma permanente a la ley de asignaciones familiares mediante el DNU 1206/09, es incorrecto. Desde el punto de vista constitucional, esta incorporación permanente sólo puede hacerse por medio de una ley emanada del Congreso.

En conclusión, la AUH creada por DNU es constitucionalmente débil, a lo que se suma una cuestión crucial: por principio de paralelismo de las competencias, si la AUH fue creada por DNU, también puede ser derogada por un DNU posterior.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

En cambio, una AUH establecida por ley estaría blindada constitucionalmente y se garantizaría así su vigencia.

b. Sobre la movilidad

La movilidad prevista en la Ley 26.417 hasta diciembre del 2015 presentaba problemas por la falta de acceso a la información vía medios públicos para el cálculo de las variables determinadas en la fórmula y las series que son necesarias para su cálculo. El acceso a la información en forma directa vía las páginas de los organismos oficiales se fue agravando años tras año llegando a un nivel máximo a fines del 2015. La ANSeS publicaba hasta el año 2008 los Informes de la Seguridad Social en forma trimestral y con un nivel detallado de la información. Asimismo, también se difundía el Boletín Previsional y de la Seguridad Social. Por su parte, el Ministerio de Trabajo publicaba el Boletín Estadístico de la Seguridad Social, y en este caso de forma desactualizada.

Los únicos índices actualizados para el cálculo de la fórmula eran la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE) publicado por el Ministerio de Trabajo y el Índice de Salarios Nivel General (IS) publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Ante esta situación, se presentaron pedidos de información pública (Decreto 1172/2003) en el año 2013 a fin de que la ANSES brinde datos sobre la fórmula de movilidad cuya respuesta generó mayor nivel de incertidumbre sobre el cálculo de la misma, y ratifico los niveles de discrecionalidad y falta de transparencia. A continuación se detallan los principales problemas encontrados:

1. La existencia de vacíos en la legislación que posibilita decisiones discrecionales en perjuicio de los jubilados.
2. Incongruencia entre los datos facilitados y los cálculos a los que arriban.
3. Manifestación explícita de la negativa por parte de la ANSES que estos datos sean de uso público y por lo tanto que exista la posibilidad de control y seguimiento por los principales afectados.

Existían entonces vacíos en la legislación que posibilitaban decisiones discrecionales en perjuicio de los jubilados. La reglamentación permitía tener distintos tipos de interpretación. Se suma a estos niveles de discrecionalidad la incongruencia entre los datos facilitados (2) y la movilidad efectivamente aplicada por la ANSES (3). Tomando los datos proporcionados por el Organismo, era imposible llegar a los valores de las variables que el mismo detalla en el pedido de informe. Por lo cual, de la misma manera resultaba imposible llegar a los valores de movilidad aplicados. Entendemos, que el principal inconveniente para el cálculo subyace en la cantidad de beneficios utilizados para la determinación de las variables ("RT" y "r") y que no son informados correctamente por el organismo.

Ante esta situación se solicitó entonces a la ANSES dirigida por Diego Bossio la serie histórica de los beneficios utilizados para el cálculo de la movilidad según lo establece la Resolución 06/09. En la respuesta a este pedido de acceso a la información pública la Administración Nacional de la Seguridad Social expresa que la información solicitada "resulta sensible puesto que al hacerse públicos esos datos, la utilización de los mismos puede inducir a efectuar pronósticos de futuros índices de movilidad. Precisamente, la determinación de los futuros índices de movilidad, como así también su oportunidad temporal de la difusión, resulta un resorte exclusivo del Poder Ejecutivo (...). Ello, por cuanto su divulgación por otros actores distintos del Poder Ejecutivo, mediante un método conjetural y con la imprecisión propia de



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

quien no tiene la responsabilidad de elaborar el índice, podría provocar en la población beneficiaria una expectativa errónea sobre sus futuros ingresos y una incertidumbre acerca de la precisión del haber que en cada caso pudiere corresponder, lo que solo podría genera (sic) daño. (...) Siguiendo con esa línea de análisis, no resulta conveniente a los intereses de la población en general que los índices tomen estado público en forma previa."

Ante la reiterada negación a dar información por parte del organismo se presentó en febrero del 2015 fue presentado un amparo que se encuentra en el Juzgado Contencioso Administrativo Nº 2, Secretaría 3.

La respuesta del ANSES no hizo más que ratificar la negativa de dar a conocer estos datos públicamente. El problema no radicaba sólo en la posibilidad de hacer estimaciones a futuro sobre la movilidad sino en la imposibilidad del poder legislativo, judicial y de los ciudadanos en particular de tener un seguimiento y control de la movilidad ya aplicada. Queda claro que lo que generaba un "daño" no es la publicación de los datos sino la falta de transparencia y el manejo discrecional de los mismos que en un momento pueden beneficiar a los jubilados pero en otros puede perjudicarlos.

Debe tomarse una medida de actualización para que las familias no pierdan capacidad de compra como ha ocurrido y que queden exentas de los problemas que se observaban en la anterior movilidad jubilatoria.

Si se toma el valor original otorgado por la AUH a inicios de su implementación en 2009, más los sucesivos aumentos, deflactados por la variación del IPC GB que elabora la ex directora del área de precios del INDEC Graciela Bevacqua, se observa que en el período entre octubre de 2009 y el 2015 el efecto de la inflación atenta con el potencial desmercantilizador de la medida, llevando sucesivamente al piso el nivel de ingreso real, los últimos meses previos a cada nuevo aumento. Si bien el poder de compra luego de cada aumento se recupera en forma parcial, la pérdida en los meses sucesivos es un efecto silencioso de la inflación que nunca se recupera. Solamente en algunos meses de 2013 (durante la campaña electoral) el ingreso real por la AUH superó el inicial de octubre del 2009. El panorama empeora si se mide la AUH en términos de alimentos, es decir, deflactando su valor por el capítulo Alimentos y Bebidas del IPC GB. Teniendo en cuenta que buena parte del ingreso de los sectores más vulnerables de la sociedad se utiliza para cubrir necesidades básicas, y que es sobre éstos artículos dónde el proceso inflacionario actual ha tenido su mayor impacto, no realizar un análisis de este tipo podría conducir a una visión sesgada de la realidad. Y es en este sentido que se ve reflejado el rol más regresivo del proceso inflacionario: si se la mide en términos de alimentos, la AUH para junio del 2015 se encontraba a un 6% por debajo de su valor inicial, o sea, había perdido mucho más poder de compra del que se cree.

c. Población excluida por la AUH

Desde el 2016 se ha avanzado en la ampliación de la cobertura en un 25% entre AUH y asignaciones familiares. Sin embargo, aun la AUH no es universal porque crea un sistema de asignaciones para trabajadores informales y desocupados, al tiempo que su propio diseño contiene varias exclusiones.

Se observan dos grandes grupos respecto a las asignaciones dirigidas a la infancia:

- Las que se integran por un componente contributivo destinado a los trabajadores formales y receptores del seguro de desempleo y los trabajadores pasivos (que perciban jubilación y/o pensión) al tiempo que un grupo de trabajadores recibe deducciones del impuesto a las ganancias en concepto de "cargas de familia".

-



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

Las asignaciones no contributivas como la AUH y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) destinadas a los trabajadores del sector informal, desocupados, trabajadoras del servicio doméstico y monotributistas sociales.

Dentro de los trabajadores informales encontramos a asalariados informales (por ejemplo pymes no registradas/empleados no registrados/ambos), a los trabajadores independientes/cuentapropistas sin registración (trabajadores de economía de subsistencia como por ejemplo vendedores ambulantes, etc.) y personal de trabajo doméstico.

No todos los trabajadores informales cobran al AUH, sino solo aquellos que reciben un ingreso por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil (en adelante SMVM).

Respecto al sector formal, se logro un gran avance en el año 2016 con la posibilidad de que los hijos de los monotributistas sean incorporados al sistema de asignaciones.

Sin lugar a dudas, fueron fundamentales los esfuerzos realizados estos últimos años por ampliar la cobertura, no obstante es necesario uniformar el alcance a los niños para garantizar la igualdad y equidad del sistema ya que aun no hemos logrado la universalidad.

Tanto el componente contributivo como el no contributivo se financian con una combinación de recursos de origen contributivo y de rentas generales incorporando otros aspectos fragmentarios no solamente desde el lado de la provisión de los beneficios sino del financiamiento del sistema de seguridad social.

No se trata solamente de ampliar la cobertura de las prestaciones sino en poner en debate si la inscripción laboral es la forma idónea de acceso a los sistemas de transferencias a las familias en virtud de la racionalidad del sistema contributivo (6).

**INCINI como política superadora**

El INCINI consiste en una asignación monetaria mensual a la que tienen derecho la totalidad de los niños, niñas y adolescentes hasta los dieciocho años, las mujeres embarazadas (asignación prenatal, por maternidad, nacimiento y adopción) y las personas con discapacidad por el sólo hecho de ser ciudadanos, es decir se deslinda el otorgamiento del ingreso de la condición laboral, otros ingresos o condición reproductiva de sus adultos responsables.

Es preciso comprender que actualmente los niños tienen distinto valor según la condición laboral/ingresos/condición impositiva de sus adultos responsables. Pueden recibir montos por asignaciones familiares contributivas, asignación universal por hijo para la protección social no contributivas; deducir impuestos a las ganancias; recibir programas sociales no contributivos o bien no recibir ningún tipo de prestación.

En relación a ello, el INCINI es ingreso garantizado fiscalmente que reemplaza políticas sociales financiadas mediante políticas tributarias de carácter regresivo o primas contributivas a seguros sociales fragmentados y estratificados, integrando de manera más eficiente, equitativa y solidaria las diversas necesidades de las personas con su capacidad contributiva y con los beneficios fiscales que reciba.

Entre las principales políticas a modificar se destacan los regímenes de asignaciones familiares y las deducciones impositivas como "cargas de familia" contempladas en el impuesto a las ganancias de las personas físicas.

Las transferencias fiscales que afectan los ingresos familiares y/o personales operan a través



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

de los esquemas de gasto social, por un lado, y el sistema tributario, por otro lado. En la Argentina, ambos esquemas se construyeron y desarrollaron de manera desintegrada. Esto significa que tanto la captación de recursos como las erogaciones fiscales operan con objetivos y procedimientos propios.

Por el lado impositivo, la falta de integración se debe, en gran parte, a la baja prioridad que se le atribuye al impuesto a las ganancias de las personas físicas dentro del conjunto del sistema tributario. Esta característica determina la existencia de una normativa tributaria compleja en su aplicación y carente de transparencia en sus resultados redistributivos. Resulta así que la carga tributaria efectiva sobre los contribuyentes depende más de las "fuentes" de donde perciben sus ingresos que del "nivel" alcanzado por los mismos.

Estas características se potenciaron durante la década pasada. La política tributaria profundizó los contenidos regresivos al acentuar la preponderancia de los llamados impuestos indirectos. Por el lado del gasto social, se avanzó también en el dismantelamiento de las políticas más "universales" - como es el caso de la salud y la educación pública -, y la privatización de las áreas del "seguro social", con formas más restrictivas de acceso a los beneficios.

En cuanto a la forma de operar fiscalmente, el INCINI debe considerarse como un ingreso familiar no sujeto a impuestos. Paralelamente, es preciso eliminar las deducciones por "cargas de familia" admitidas en el impuesto a las ganancias. De esta forma se lograrían dos objetivos. Primero, que los hogares de menores ingresos cuenten efectivamente con un crédito fiscal por los hijos. Segundo, que las familias de mayores ingresos paguen sus impuestos personales sobre una base tributaria mayor. En este caso, el esquema propuesto implica una modificación de la lógica vigente en materia de transferencias fiscales de ingreso: focalizar la carga tributaria en los más ricos, en vez de universalizarla en el conjunto social y universalizar, en vez de focalizar el gasto en los más pobres.

El INCINI otorga además asignaciones prenatales a mujeres embarazadas desde el 3° mes de embarazo hasta el nacimiento de el/la niños/as, que actualmente a través de la AUE se paga sólo a aquellas mujeres embarazadas que cumplan requisitos de acceso para la AUH. El INCINI otorga también la asignación por nacimiento y por Adopción.

El INCINI estipula un valor mínimo inicial relacionado con la estructura de precios, salarios y niveles de inflación del momento de implementación, que debe ajustarse trimestralmente siguiendo la evolución del Índice de Precios al Consumidor publicado por el INDEC.

Cuando los recursos del FINCINI lo permitan, la ANSES podrá disponer aumentos extraordinarios en el valor real del INCINI. En el caso de niños/as con discapacidad la prestación es igual al doble de la prestación ordinaria.

Una cuestión bien interesante que complementa la fijación de montos, es que el esquema INCINI prevé el reintegro del cien por ciento (100%) de lo recaudado en concepto de Impuesto al Valor Agregado, a partir de las operaciones de compra realizadas con la tarjeta de débito Ingreso Universal a los/las titulares de las mismas.

En el esquema de INCINI se respetará la autonomía familiar en la elección del responsable del cobro y cumplimiento de co- responsabilidades y se priorizará el adulto que conviva con el niño o niña, de no mediar disposición judicial en contra. En caso contrario, la asignación se hará efectiva a la madre, el padre, tutor o a quien tuviera otorgada la guarda del niño o niña.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

El perceptor del INCINI será responsable utilizar la asignación en favor de su titular y de cumplir con los requisitos y de no hacerlo, a diferencia de la AUH no habilita la pérdida del mismo, sino que habilita el cambio de el/la administrador/a del beneficio sin que el niño, niña o adolescente deje de percibir la asignación.

Además, en este punto también el INCINI es mejor que la AUH porque este otorga la priorización de la titularidad femenina desde una visión que naturaliza a la mujer en el rol asociado con las tareas reproductivas en los hogares sin prever mecanismos de acceso a infraestructura de cuidado (no hay suficientes vacantes en establecimientos escolares o comunitarios para el cuidado de niños/as menores a 5 años) o políticas de conciliación trabajo-familia (licencias). Esto tiene como consecuencia la sobrecarga a las mujeres con el cumplimiento de las condicionalidades de los niños dificultando el ingreso al mercado laboral y al empleo bajo formas menos precarizadas.

Es preciso tener en cuenta que en sectores de bajos recursos la oferta de trabajo femenino en muchos casos no responde a motivaciones de "autonomía" o "realización profesional" sino, más bien, a la imperiosa necesidad de obtener ingresos. Las mujeres enfrentan tasas de desocupación más altas, tienden a desempeñarse en puestos de menor remuneración y calificación, y a recibir menores remuneraciones promedio. Además en esos contextos, los niños y las niñas se ven forzados a trabajar a edades más tempranas, sea en actividades remuneradas desempeñándose en condiciones de mayor explotación que muchos de los adultos y con abandono prematuro del ciclo educativo, lo que permite pronosticar peores condiciones de vida en el futuro o asumiendo tareas domésticas que permiten que otros miembros del grupo familiar ingresen al mercado de empleo.

Es por ello que el INCINI se articulará con políticas de provisión de infraestructura de cuidado y de conciliación trabajo-familia.

EL INCINI ha sido históricamente resistido por su forma de financiamiento. Se dice que resultaría muy costoso financieramente cuando en realidad hoy los niños de clases medias y altas ya reciben asignaciones tanto a través del sistema de deducciones de ganancias como por asignaciones familiares del sistema contributivo, a través de la recepción de programas sociales nacionales o provinciales, pensiones no contributivas y a partir de 2009 a través de la AUH.

Es preciso decir también que las transferencias que "contributivas" como las asignaciones familiares si bien se financian en parte por los/as trabajadores/as y empleadores/as también se financian con impuestos como el IVA, es decir el Estado financia en parte esas asignaciones. Si bien los impactos redistributivos de los subsidios familiares que operan a través del sistema tributario son difíciles de cuantificar, es evidente que discriminan en contra de las familias de bajos ingresos puesto que, en la práctica, éstas no logran hacer efectivo el correspondiente "crédito fiscal".

La inequidad, tanto horizontal como vertical, es una característica saliente del régimen que grava los ingresos personales. Por un lado, la normativa prevé un amplio conjunto de exenciones que favorecen a las rentas provenientes de la propiedad, preferentemente del capital financiero. Por otro lado, los ingresos del trabajo personal también están sujetos a contribuciones para la seguridad social, cuyo carácter básicamente proporcional, es factor de inequidad al imponer umbrales tributarios que afectan a las personas de bajos ingresos.

El INCINI tiene dos fuentes principales de financiamiento: cambios en la estructura tributaria y programas reemplazados.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

Se prevé modificar el actual régimen de subsidios, asignaciones y deducciones impositivas.

En primer lugar tiene pensado una serie de modificaciones del impuesto a las ganancias.

En segundo lugar se reemplaza el régimen vigente de Asignaciones familiares, lo que implica que las transferencias en concepto de asignaciones familiares generan un "ahorro" que pasa a formar parte del FINCINI.

En tercer lugar también son reemplazados los planes sociales focalizados entre los cuales se destacan o se destacaron: - Familias por la Inclusión Social. - Pensiones No contributivas (Madres de más de 7 hijos (1) ). - AUH Decreto 1.602/09.

Debe notarse aquí que, tanto las provincias como los municipios, resultarán al mismo tiempo favorecidos financieramente por dos vías. Por un lado, en tanto el INCINI reemplaza las asignaciones familiares que pagan de manera directa a su personal y que gravan así sus presupuestos; por otro lado, en tanto, la propia vigencia del INCINI habrá de significar una mejora de los ingresos familiares de los grupos más vulnerables y, en consecuencia, menores demandas sociales en materia de programas asistenciales.

Así, el INCINI se propone unificar las transferencias fiscales de ingreso sustentadas en la familia, sobre la base de:

- 1) establecer una única transferencia "familiar" cuya fuente de derecho es la niñez;
- 2) eliminar los diferentes esquemas que transfieren ingresos monetarios a las familias, sea a través del gasto social como por la vía tributaria;
- 3) otorgar un subsidio universal, cubriendo a la totalidad de los niños y niñas (hasta cierta edad), que opere como una transferencia explícita, una suerte de crédito fiscal efectivo, pagado mensualmente a quienes tienen hijos o niños a cargo.

Además, se propone actualizar el impuesto a las ganancias y ampliar la base imponible de modo tal que todos los ingresos personales queden gravados, con independencia de la fuente en que se originan. Esto permitiría mejorar la equidad del sistema y aumentar la recaudación de modo tal de proporcionar los fondos requeridos para el pleno funcionamiento del FINCINI.

En suma el INCINI se financiara con los recursos federales extraídos antes de la distribución primaria y secundaria de la coparticipación. No obstante, prevé una profunda reforma tributaria que "recupere" el ingreso ciudadano que se otorga a los que no lo necesitan a través del cobro del impuesto a las ganancias (7) . Esta reforma se realizara en el marco de una reforma amplia que elimine los impuestos injustos que hoy existen en la Argentina. Asimismo, reemplazaría muchos programas focalizados y asistenciales y en gran medida a las deducciones (cargas de familia, mínimo no imponible, entre otras) que hoy se admiten en el impuesto a las ganancias, porque actuaría como un "crédito fiscal" efectivo al que todos accederían por igual monto (Lo Vuolo, 1995). El INCINI mantendrá las prestaciones preexistentes, pero reordenando los recursos destinados a los mismos, en ningún caso los niños/as van a perder los beneficios.

Este tipo de financiamiento (amplia reforma tributaria de carácter progresivo, con un fuerte componente de redistribución del ingreso) claramente es mejor que la fuente utilizada por la AUH que utiliza recursos que debieran destinarse a actualizar adecuadamente los ingresos de los jubilados que desfinanciar uno de los dispositivos más importantes encargados de la provisión de bienestar.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

Una de las fuentes de financiamiento de la AUH son los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FSG) y los fondos previstos para la financiación de las prestaciones del régimen previsional público (8) :

El FSG instituido por el Decreto Nº 897/07 se creó con el fin primordial de asegurar que los beneficiarios del Sistema Público de Reparto no se constituyan en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo. En pocas palabras, el objeto primordial del fondo es financiar cualquier desfasaje del sistema y asegurar el pago de las jubilaciones de los futuros jubilados.

Vale decir que los excedentes y la rentabilidad del Fondo de Garantía deberían destinarse primordialmente a aumentar los haberes previsionales y a extender a todo el universo de jubilados los ajustes dictados por la Corte Suprema en los casos "Sánchez", "Badaro" y "Elliff". O, también, a mejorar las prestaciones de su obra social.

El INCINI es mejor que la AUH en cuanto al cumplimiento de corresponsabilidades de las familias en materia de salud y educación porque el foco no está puesta en la responsabilización individual de estas sino que es el Estado el obligado a garantizar el acceso a las familias a esferas de bienestar como la salud y la educación. Una cuestión importante a tener en cuenta para el adecuado desempeño del INCINI a la luz de lo sucedido en la implementación de la AUH, se vincula al cumplimiento el de las condicionalidades para poder recibir el ingreso ante la insuficiente provisión estatal de oferta de infraestructura en los sistemas públicos de salud, educación y escasa provisión estatal de infraestructura de cuidado. Los adultos deberán cumplir y hacer cumplir requisitos referidos al control del embarazo, asistencia sanitaria preventiva, planes de vacunación y asistencia escolar pero para ello es el Estado el obligado a fortalecer los rendimientos de otras políticas sociales.

Además de la acreditación de identidad, certificados filiatorios y según el caso de discapacidad y/o embarazo; al igual que para la AUH, el INCINI prevé por un lado la demostración semestral de la asistencia a la educación formal, mediante certificado de alumno regular. Dado que se conoce la falta la falta de infraestructura educativa serán exceptuados de estos requisitos aquellos que acrediten la imposibilidad de continuación de la escolaridad por falta de vacantes en el sistema público.

En el caso de los niños o niñas menores de 5 años, también debe acreditarse la realización de controles médicos, ya sea en establecimientos públicos o privados, así como las certificaciones de cumplimiento de las vacunas obligatorias.

En este punto es preciso decir que la implementación de la AUH hasta el 2015 provocó una gran migración de alumnos/as del sector privado hacia el público y una flexibilización de las condiciones de asistencias y regímenes de tutorías o actividades en el hogar, lo cual puso en cuestión la calidad de la oferta educativa.

En el sector público de salud, a pesar del Plan Nacer (9) (actual SUMAR) del Ministerio de Salud, la implementación de la AUH significó una sobrecarga de tareas del personal de los efectores, sin que se hubieran implementado estrategias para el aumento de la planta de personal y manteniendo el déficit de infraestructura, principalmente en el primer nivel de atención (10) .



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

A los déficits en la salud y en la educación se suma la escasa oferta estatal de dispositivos de cuidado para la atención de los niños/as mientras sus padres trabajan, y lo inaccesible de la oferta privada de cuidado para los sectores más vulnerables. En los sectores más pobres la oferta de organizaciones comunitarias aparecen como medios proveedores de cuidado, aunque no cuentan con reconocimiento oficial del Ministerio de Educación, lo cual abre un debate muy serio en torno a la tensión de los derechos a la educación y el derecho (aún no consagrado como tal) al cuidado para todos/as los niños/as y adolescentes, pero en particular para la franja de población de 0 (cero) a 5 (cinco) años integrada por 4.013.782 personas. Esto produce un efecto desigualador abrumante: ante la ausencia de dispositivos estatales de cuidado los niños/as más pobres acceden a dispositivos comunitarios que carecen de los elementos pedagógicos correspondientes -o al menos ello no se encuentra garantizado por el Estado-, mientras que los de clase media y alta acceden a dispositivos privados, que sí cuentan con la debida formación pedagógica.

Es importante tener en cuenta que la propuesta del INCINI, al ser un ingreso incondicional, la obligación relativa a los controles de salud o asistencia escolar de los/as niños/as y adolescentes, no estaría dirigida a los ciudadanos individuales sino que el foco pasa a estar puesto en obligar al propio Estado a mejorar y ampliar la oferta estatal es decir proveer infraestructura que garantice de manera efectiva altos niveles de cobertura y calidad de la oferta estatal. De esta forma, se presenta otro efecto positivo de la implementación del INCINI, que pasaría a ubicarse como un eje articulador entre diferentes sectores proveedores de bienestar. Es decir se comprende que en cualquier régimen de bienestar tanto el Estado, el mercado, la sociedad civil y las familias tienen un rol que cumplir en la provisión de bienestar y en este punto las familias deben cumplir con todas aquellas acciones destinadas a brindar al niño condiciones básicas para su desarrollo personal sobre los/as niños/as. Ahora bien, en el marco de INCINI y a diferencia de la lógica de AUH que culpabiliza y responsabiliza individualmente a las familias ante el incumplimiento de las corresponsabilidades aplicándole sanciones en cuanto a los montos otorgados o dándoles de baja; la lógica ante el incumplimiento de las corresponsabilidades será un alerta para que el Estado despliegue su capacidad para conocer las razones de dicho incumplimiento y trabajar en pos de la reparación. De esta manera se advertirá si los niños no van a la escuela porque no tienen vacantes, tienen que trabajar o cuidar a sus hermanos y es el Estado quien tiene que aplicar políticas para subsanar tales situaciones y no responsabilizar individualmente a las familias por tales circunstancias.

Es preciso resaltar que el cumplimiento de las co-responsabilidades debe poner el foco en reparar la insuficiencia de ingresos de las familias pero sostenido por el fortalecimiento de otros sectores de políticas para que efectivamente los/as niños/as preventivamente se realicen controles de salud y no se vean obligados a trabajar, abandonando prematuramente el sistema educativo, o disminuyendo notoriamente su rendimiento en el mismo. Esto deteriora su calificación al interior del mercado de trabajo y la posibilidad de obtener empleos calificados en el futuro.

Como resultado, la formación educativa de muchos de ellos y su calificación para trabajar se resiente y, de esta forma, deterioran sus posibilidades de obtener empleos plenos, no sólo en el presente sino también en el futuro. Una persona que se incorpora de manera anticipada al mercado laboral, haciéndolo generalmente en actividades informales, marginales o directamente vinculadas al delito, no sólo abandona su proceso educativo formal sino que



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

tampoco cuenta con la posibilidad de acumular destrezas y conocimientos mediante un proceso de "aprendizaje en el empleo".

En suma el INCINI se inscribirá en una matriz de políticas sociales intersectoriales e irá acompañado del correspondiente aumento y redireccionamiento del gasto social para reformas que amplíen y mejoren la calidad de la oferta de los servicios de salud y educación, y en la división de las responsabilidades de cuidado que pasarán a ser garantías de igualdad material y a constituirse como verdaderas redes de bienestar para las familias.

El INCINI evita algunos de los problemas típicos de los programas focalizados que requieren de amplias maquinarias burocráticas (ANSES, MDS, etc.) para comprobar el estado de necesidad de las familias destinados a la evaluación del nivel de ingresos y condiciones de vida de los receptores mes a mes y la llamada "trampa de la pobreza" ( la necesidad de optar entre permanecer en estos programas o mejorar los ingresos por fuera, sin que haya un tiempo donde las familias puedan estabilizarse económicamente antes de tomar decisiones).

Esto significa que: 1) se evitarían excesivos gastos administrativos, de dudosa eficiencia, en tanto se requieren complejos sistemas de gestión para la evaluación permanente de los ingresos familiares; 2) no se desestimulan los esfuerzos personales para la búsqueda de ingresos alternativos, al tiempo que se generan condiciones para que no se acepten relaciones laborales de "explotación"; 3) evita las situaciones de clientelismo al eliminar las mediaciones para acceder a los beneficios.

El INCINI no sólo aborda la cuestión de la pobreza sino que al ser universal incorpora como sujetos de políticas a todos los/as niños/a y adolescentes también de las clases medias. Una política destinada a la niñez, de carácter universal e incondicional, debe asumirse entonces como una responsabilidad del conjunto de la sociedad. Dado que el ingreso es "básico" y no es incompatible con otros ingresos laborales o no, tampoco se perderían estímulos al trabajo.

Es por ello que una política de este tipo debería verse como el inicio de un camino cuyo objetivo final es el establecimiento de redes de seguridad social más amplias.

Proponemos entonces, un proyecto superador que resuelve la deficiencia que hoy tiene la AUH y reconoce expresamente el derecho a todos los niños/as a recibir un ingreso de manera incondicional que les garantice pisos de igualdad. Por las razones expuestas, solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.