



IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY DE REDUCCIÓN DE LA INDIGENCIA A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL REFUERZO DE INGRESOS S-1860/22

Director General
Marcos Makón

Directora de Estudios, Análisis y Evaluación
María Eugenia David Du Mutel de Pierrepont

Analistas
María Josefina Baez y María Pía Brugiafreddo

Octubre de 2022

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Introducción.....	3
Características del Proyecto de Ley	3
Estimación del impacto fiscal del Proyecto de Ley.....	4
Anexo metodológico	7

Índice de cuadros

Cuadro 1. Personas indigentes, por edad, género o categorial ocupacional.....	5
Cuadro 2. Estimación de efectos del refuerzo de ingresos sobre condiciones de vida	6

Introducción

El Proyecto de Ley S-1860/22 (en adelante Proyecto de Ley) tiene por objeto la reducción de la indigencia en todo el territorio nacional a través de la implementación de un refuerzo de ingresos para personas que habiten hogares indigentes.

El presente informe efectúa la estimación del impacto fiscal asociado al Proyecto de Ley de referencia, a requerimiento de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado de la Nación. A tales efectos, se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se exponen las principales características del Proyecto de Ley; y, en segundo lugar, se efectúa el cálculo del impacto fiscal, explicitando las decisiones metodológicas y supuestos adoptados para la estimación.

Características del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley tiene por objeto reducir la indigencia, garantizando el acceso a una adecuada alimentación de las personas que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad.

Para ello propone la implementación a nivel nacional de un **Refuerzo de Ingresos**, consistente en una prestación monetaria mensual, no contributiva, por el valor de una Canasta Básica Alimentaria (CBA) de un adulto equivalente, publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)¹.

Se prevé que el beneficio sea otorgado a las personas que se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad y que cumplan los siguientes requisitos:

- Ser argentino o argentina nativo/a, naturalizado/a y con residencia legal en el país no inferior a dos años;
- Tener entre 25 y 59 años, en el caso de las mujeres, y entre 25 y 64 años, los varones;
- No percibir ingresos por:
- Prestaciones sociales, tales como: prestación por desempleo; programa Progresar; Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local- Potenciar Trabajo; Tarjeta Alimentar, ni ningún otro beneficio proveniente de programas sociales nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).
- Jubilaciones, pensiones o retiros (de carácter contributivo o no contributivo), sean nacionales, provinciales, municipales o de la CABA.
- Trabajo en relación de dependencia registrado en el sector público o privado.
- Encontrarse inscriptas en el Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes establecido por la Ley N°24.977, modificatorias y complementarias.
- Encuadrar en el Régimen de Trabajo Agrario Ley N°26.727, modificatorias y complementarias.
- Trabajo registrado en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, establecido por la Ley N°26.844, modificatorias y complementarias.
- Encuadrar en el régimen de la construcción establecido por la ley N°22.250.

¹ La Canasta Básica Alimentaria es el conjunto de alimentos y bebidas que satisfacen requerimientos nutricionales, kilocalóricos y proteicos, cuya composición refleja los hábitos de consumo de una población de referencia. Dado que las necesidades energéticas de una persona varían con su sexo y edad, INDEC emplea como unidad de equivalencia a lo que se denomina "adulto equivalente" (varón de entre 30 y 59 años cuyos requerimientos de consumo kilo calóricos equivalen a una canasta) y estima los requerimientos de consumo del resto de las personas a partir de esta medida.

Asimismo, el Proyecto de Ley estipula que la prestación sea de carácter temporario, al ser otorgada por el periodo de un año, luego del cual podrá solicitarse su renovación de acuerdo con los criterios establecidos en la reglamentación.

Finalmente, se establece la creación de un registro, denominado Registro Nacional del Refuerzo de Ingreso (ReNaRI) a fin de registrar a los beneficiarios/as de la prestación y realizar el seguimiento de la corresponsabilidad exigida (realización de consultas médicas anuales de acuerdo al género y edad).

Estimación del impacto fiscal del Proyecto de Ley

A efectos de estimar el impacto fiscal asociado al otorgamiento del Refuerzo de Ingresos, se requiere cuantificar el universo de potenciales beneficiarios/as.

Para este fin se hace uso de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), elaborada por el INDEC, correspondiente al segundo semestre de 2021, ya que mediante esta fuente de información es posible aproximar el número de personas indigentes a partir del ingreso que declaran. Se ha adoptado esta metodología de cálculo puesto que, a partir de los requisitos establecidos en el Art. 3 para acceder al beneficio, no es posible conocer qué proporción de quienes cumpliendo con los requisitos se encuentre bajo la línea de indigencia.

En el Cuadro 1 se expone la composición poblacional de las personas que habitan en hogares indigentes. Como puede observarse, en el segundo semestre de 2021, existían 3,9 millones de personas habitando hogares en los que el ingreso familiar resultó insuficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias.

Dentro de este grupo, **un tercio** de las personas (1,3 millones) resultarían potenciales beneficiarios del Refuerzo de Ingresos, al cumplir con las características etarias y requisitos exigidos por la medida. Cuando se analizan los hogares donde habitan estos potenciales beneficiarios/as, se aprecia que el 88% de los hogares indigentes tiene entre sus miembros a al menos una de estas personas, alcanzando la medida un amplio nivel de cobertura de los hogares indigentes.

Los restantes **dos tercios** de las personas indigentes (2,6 millones) lo componen, en mayor medida, quienes se encuentran fuera del rango de edades al que apunta el Proyecto de Ley; y, en menor medida, personas que, en función de sus características laborales, cuentan con ingresos incompatibles, según los postulados de la propuesta legislativa. Dentro de estos últimos, se encuentran jubilados y trabajadores en relación de dependencia que, aunque cuenten con ingresos, éstos no alcanzan para cubrir las necesidades alimentarias suyas y/o de su grupo familiar.

En el anexo metodológico se precisan las consideraciones para arribar a las cifras expuestas.

Cuadro 1. Personas indigentes, por edad, género o categorial ocupacional.

Personas que habitan hogares indigentes		Cantidad de personas	Participación	
Total		3.905.570	100,0%	
No alcanzados por la medida	Fuera del rango de edad	Niños y niñas (0-10)	984.857	25,2%
		Adolescentes (11-17)	681.833	17,5%
		Mujeres entre 18 y 24	280.369	7,2%
		Varones entre 18 y 24	270.693	6,9%
		Mujeres mayores a 60	51.651	1,3%
		Varones mayores a 65	20.154	0,5%
	Subtotal	2.289.557	58,6%	
	Dentro del rango de edad	Jubilaciones o pensiones	99.259	2,5%
		Relación de dependencia registrados*	121.334	3,1%
		Régimen simplificado pequeños contribuyentes	70.342	1,8%
Subtotal	290.935	7,4%		
Potenciales receptores	Varones	597.618	15,3%	
	Mujeres	727.460	18,6%	
	Subtotal	1.325.078	33,9%	

Nota (*): Incluye a los trabajadores del régimen agrario, al personal de casas particulares y trabajadores de la construcción.

FUENTE: OPC, en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Resulta necesario aclarar que dentro de los potenciales beneficiarios/as de la medida (1,3 millones de personas) pueden encontrarse algunos/as de los/las perceptores/as de la Prestación por Desempleo, el Programa Progresar, el Potenciar Trabajo y la Tarjeta Alimentar, programas declarados incompatibles con la prestación que impulsa el Proyecto de Ley. Esto se debe a la imposibilidad para identificar, desde la EPH, a los beneficiarios/as de las mencionadas prestaciones. Por lo tanto, de operar las incompatibilidades mencionadas, el número de potenciales beneficiarios/as del Refuerzo de Ingresos resultaría menor al estimado.

Partiendo del número de potenciales beneficiarios/as estimado, y tomando el valor promedio de la CBA² y el PBI de este año (que surge del Proyecto de Ley de Presupuesto 2023), el impacto fiscal de la medida ascendería a 0,31% del PBI. Para 2023, esta cifra implicaría un gasto de aproximadamente \$460.000 millones.

Como se mencionó, el costo fiscal de esta medida dependerá del número de personas que finalmente accedan al beneficio, pudiendo ser menor al estimado (como ya se mencionó) o mayor. Al respecto, existieron en el pasado políticas con características similares en cuanto a definición de la población objetivo y forma de implementación (a demanda y por declaración jurada) que han arrojado un número mayor de beneficiarios/as, como fue el caso del Ingreso Familiar de Emergencia, que cubrió a aproximadamente 9 millones de personas. Dado que el acceso al Refuerzo de Ingresos también se prevé mediante solicitud a la ANSES (a demanda) y a través de una declaración jurada puede que el número de beneficiarios/as resulte mayor que el consignado en este informe, implicando un impacto fiscal mayor.

En este sentido, la forma en que se implemente la medida resultará crucial para determinar el número de beneficiarios/as dadas las dificultades por parte de la Administración para identificar a aquellos hogares que requieren de asistencia y para asegurar la inclusión de quienes más lo necesitan al depender de ellos el inicio del trámite.

² Al valor de la canasta de septiembre de 2022 publicado por INDEC (\$18.359,84) se aplicó un crecimiento consistente con la evolución de los precios al consumidor prevista para este año por el Poder Ejecutivo en el Proyecto de Ley de Presupuesto de 2023.

Incidencia del Refuerzo de Ingresos sobre la tasa de indigencia.

Resulta factible evaluar los efectos sobre la indigencia que reportaría la aplicación de la medida propuesta, toda vez que uno de los principales objetivos de llevarla a cabo sería la reducción de esta desde los altos niveles actuales.

Para este ejercicio, se tomaron los ingresos totales familiares declarados por los potenciales beneficiarios/as y se calcularon los ingresos que recibirían si resultasen alcanzados por la misma. Este cálculo supone considerar el total del ingreso declarado por el hogar, lo que implica incluir, entre otros ingresos, las ayudas estatales que reciben estas personas en la actualidad y que el proyecto de ley declara incompatibles.

Cuadro 2. Estimación de efectos del refuerzo de ingresos sobre condiciones de vida

Indigencia	Sin refuerzo de ingresos	Con refuerzo de ingresos	Diferencia		
			En puntos porcentuales	En %	En cantidad absoluta de personas/hogares
Personas	8,4%	3,0%	-5,5	-64,9%	2.535.913
Hogares	6,2%	2,3%	-4,0	-63,7%	597.025

FUENTE: OPC, en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Como puede apreciarse, de implementarse esta política y manteniendo vigentes los programas sociales que en la actualidad perciben estas personas, el porcentaje de individuos que habitan hogares indigentes se reduciría un 65%. Esto último implica que la medida contribuiría a salir de la indigencia a alrededor de 2,5 millones de personas³.

En otros términos, la implementación del Refuerzo de Ingresos cumpliría sus objetivos de disminución de la indigencia, al reducirla notablemente, pero sólo en el caso de mantener vigentes los programas de ayuda existentes en la actualidad. Esto es, de operar las incompatibilidades previstas por el proyecto relativas a la percepción de programas sociales, los efectos sobre las cifras de indigencia serían menores.

³ El número de personas que saldrían de la situación de indigencia es mayor al número de personas beneficiadas por el Proyecto de Ley. Esto es así por la forma de cálculo de la indigencia que considera al hogar como unidad de análisis. Es decir, dentro de los 1,3 millones de beneficiarios/as existirán algunos que, con la ayuda estatal que se impulsa, lograrán salir de la indigencia junto con su grupo familiar.

Anexo metodológico

Para la construcción del universo de personas beneficiarias del refuerzo de ingresos se consideraron a los individuos de entre 25 y 59 años en el caso de las mujeres y de entre 25 y 64 en el caso de los hombres, que cumplan con las características mencionadas en el proyecto para acceder a estos beneficios, siempre y cuando se las pueda identificar en la EPH.

Así, las personas jubiladas, pensionadas o con retiros de carácter contributivo o no contributivo fueron estimadas empleando las definiciones de la encuesta de categoría de inactividad o aquellos que declaran ingresos positivos por jubilación o pensión.

Las personas que tienen trabajo en relación de dependencia registrado en el sector público o privado, quienes se encuadran en el Régimen de trabajo Agrario, en el Régimen especial de contrato de trabajo de Personal de Casas Particulares y en el régimen de la construcción, fueron identificadas como aquellas que declaran ser empleadas y tienen descuento jubilatorio.

Se considera como inscriptos en el Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes establecido por la Ley 24.977, a aquellos que declaran ser cuentapropistas y tienen acceso a alguna cobertura de salud o quienes siendo empleados sin descuento jubilatorio declaran presentar factura a la hora de cobrar.

Finalmente, como ya ha sido mencionado, por las características de la encuesta no es posible identificar con precisión a quienes son beneficiarios de programas de transferencias directas ejecutados por el gobierno nacional, provincial, municipal ni de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El cálculo de indigencia es realizado siguiendo la metodología del INDEC, utilizando el ingreso total familiar más el total por hogar de refuerzos de ingresos como ingreso de comparación en el escenario de recepción del beneficio.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte a las y los legisladores y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar



Hipólito Yrigoyen 1628. Piso 10 (C1089aaf) CABA, Argentina.

T. 54 11 4381 0682 / contacto@opc.gob.ar

www.opc.gob.ar