



ORDEN DEL DÍA N°350 - DICTAMEN DE MAYORÍA IMPACTO FISCAL - DISCAPACIDAD

María Eugenia David Du Mutel de Pierrepont
Director General a cargo

Romina Muras
Analista

Octubre de 2026

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo 3

Introducción..... 4

Características del dictamen de mayoría..... 4

Antecedentes: la Ley 27.793 de Emergencia Nacional en Discapacidad 6

Cambios propuestos por el dictamen de mayoría..... 7

Análisis de impacto fiscal..... 8

 Alcance de la asistencia a personas con discapacidad (beneficiarios)..... 8

 Cobertura médica pública exclusiva para titulares de pensiones..... 10

 Compensación pendiente a los prestadores del Sistema de Prestaciones Básicas..... 11

 Financiamiento y previsiones presupuestarias 11

Índice de cuadros

Cuadro 1. Impacto fiscal estimado de las nuevas altas de PNC por Discapacidad 10

RESUMEN EJECUTIVO

Ante el próximo vencimiento de la emergencia nacional en discapacidad declarada por la Ley 27.793, se presentó el proyecto de ley 4018-D-2026, que propone su prórroga hasta el 31 de diciembre de 2027. Sobre esta iniciativa, las comisiones de Discapacidad y de Presupuesto y Hacienda emitieron dos dictámenes: el de minoría, que aconseja la prórroga, y el de mayoría, objeto de este informe, que propone un régimen de carácter permanente destinado a fortalecer las políticas públicas en materia de discapacidad.

A continuación, se resumen los efectos presupuestarios estimados de las medidas propuestas por el dictamen de mayoría:

Asistencia económica a personas con discapacidad. Se proyectan dos escenarios: uno de incorporación gradual de nuevos titulares durante 2027 y otro de año completo, que supone la totalidad de los beneficiarios incorporados desde el inicio de 2028. Ambos contemplan 200 mil nuevos titulares, que surgen de aplicar el tope de ingresos de dos Salarios Mínimos, Vitales y Móviles al universo de personas de entre 18 y 64 años con CUD vigente que actualmente no perciben la PNC por invalidez laboral. El costo fiscal estimado ascendería a \$598.912 millones en 2027 (0,04% del PIB) y a \$1.209.567 millones en 2028 (0,07% del PIB), respectivamente. El primero representa un incremento del 6,1% respecto del gasto total en pensiones no contributivas incluido en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2027.

Cobertura médica exclusiva del Programa Incluir Salud. Se estima que unos 76 mil de los nuevos titulares podrían requerir la cobertura del programa. No se realiza una estimación monetaria por la variabilidad en el patrón de uso de los servicios y el grado de superposición con el sistema público de salud.

Compensación pendiente a los prestadores del Sistema de Prestaciones Básicas. El dictamen no genera un gasto adicional respecto del marco vigente, sino que mantiene una obligación ya establecida y pendiente de ejecución, que esta Oficina estimó oportunamente en \$278.323 millones (valor de referencia). El monto efectivo dependerá de las acreencias que resulten verificadas en el procedimiento establecido por el Decreto 84/2026.

Financiamiento y previsiones presupuestarias. El dictamen dispone que los gastos se atenderán con partidas específicas de la Jurisdicción 80 – Ministerio de Salud, que no podrán ser inferiores en términos reales a las del ejercicio anterior, y que la Jefatura de Gabinete de Ministros realizará las readecuaciones necesarias para garantizar la continuidad de las prestaciones. Si la iniciativa entrara en vigencia en 2027, el Proyecto de Presupuesto 2027 contempla una reserva de \$3.660.978 millones (0,26% del PIB) para atender mayores erogaciones en jubilaciones y pensiones, de la cual el escenario de incorporación gradual absorbería el 16,4%. Asimismo, prevé una reserva de \$1.324.523 millones (0,09% del PIB) para transferencias del área de salud. Si se implementara anticipadamente, a la fecha de publicación de este informe, la Jurisdicción 91 registra reservas por \$598.730 millones para prestaciones de la seguridad social y por \$639.000 millones para transferencias del área de salud.

Introducción

El presente informe se elabora a requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y refiere al dictamen de mayoría del OD 350, mediante el cual se propician una serie de disposiciones destinadas a superar la situación de emergencia y fortalecer las políticas públicas en materia de discapacidad.

El presente informe tiene por finalidad estimar el impacto fiscal del dictamen respecto de la situación actual, presentando una estimación de los gastos asociados a las medidas previstas. Dado que varias de sus disposiciones modifican o ratifican normas incorporadas por la Ley 27.793, cuya implementación ha sido parcial, el análisis incluye además una comparación con el marco legal vigente.

Características del dictamen de mayoría

El Dictamen de mayoría cuenta con 20 artículos. El artículo 1 establece que el objeto del proyecto es superar la situación de emergencia y fortalecer de forma permanente la previsibilidad, transparencia y eficiencia de las políticas públicas destinadas a las personas con discapacidad, reafirmar y asegurar los derechos de las personas con discapacidad, la continuidad de las prestaciones comprendidas en la ley 24.901 y sus modificatorias, y establecer mecanismos permanentes de articulación federal, financiamiento, control, evaluación y sostenibilidad fiscal.

El artículo 2 dispone que la implementación de la ley se regirá por los principios de equidad y libertad en el ejercicio de todos los derechos inherentes a las personas con discapacidad, la continuidad de los estándares de protección, de las prestaciones, su accesibilidad, la necesidad de coordinación federal, la transparencia y la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, todo ello garantizado en los términos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El artículo 3 establece que la ley es de orden público y rige en todo el territorio nacional.

Por artículo 4 se ratifica la vigencia del artículo 7º bis de la ley 24.901, incorporado por la ley 27.793, que prevé que los valores de los aranceles del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad serán iguales para todas las personas jurídicas obligadas por dicha ley, determinados por el directorio del Sistema actualizados mensualmente por el índice de movilidad de las prestaciones de jubilaciones, pensiones y asignaciones.

El artículo 5 sustituye el artículo 9º de la Ley 13.478 (texto según el artículo 5º de la Ley 27.793) y autoriza al Poder Ejecutivo a otorgar una pensión inembargable a toda persona sin suficientes recursos propios y no amparada por un régimen de previsión que se encuentre en alguno de los siguientes supuestos: tener 70 años o más, estar imposibilitada para trabajar, o tener discapacidad acreditada con Certificado Único de Discapacidad (CUD).

El artículo 6 dispone que las pensiones inembargables a las que hace referencia el mencionado artículo 9º de la ley 13.478 y sus modificatorias, consisten en el pago de una prestación mensual equivalente al 70% del haber mínimo jubilatorio garantizado al que hace referencia la Ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, actualizado por el índice de movilidad establecido por el ordenamiento jurídico vigente.

Mediante el artículo 7 se establece que los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley serán afrontados con las partidas específicas que serán asignadas anualmente a la jurisdicción 80 - Ministerio de Salud, las que deberán garantizar un crédito presupuestario suficiente que asegure la sostenibilidad real y permanente del sistema, no pudiendo ser inferiores en términos reales al del ejercicio inmediato anterior.

Asimismo, se dispone que, sin perjuicio de lo anterior, el Poder Ejecutivo Nacional a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros realizará las asignaciones y readecuaciones presupuestarias que resulten necesarias durante el primer ejercicio de entrada en vigencia de la presente norma para garantizar la continuidad inmediata de todas las prestaciones y beneficios en esta ley contemplados.

El artículo 8 ratifica la vigencia del régimen previsto en el artículo 87 de la ley 24.013 y sus modificatorias, referidos a los empleadores que contraten por tiempo indeterminado a trabajadores con discapacidad.

El artículo 9 establece que la pensión por discapacidad prevista en el artículo 9° de la Ley 13.478 será compatible con el trabajo formal o la inscripción en el régimen general o simplificado, siempre que los ingresos del beneficiario no superen dos salarios mínimos, vitales y móviles. Si se supera ese monto, se suspenderá automáticamente el beneficio mientras subsista dicha situación. En caso de finalizar el vínculo laboral o de que los ingresos vuelvan a ubicarse por debajo del límite establecido, el titular podrá solicitar la rehabilitación inmediata de la pensión, con derecho a percibirla desde la fecha de presentación de la solicitud.

Mediante el artículo 10 se establece que las personas con discapacidad titulares de la Pensión No Contributiva por Discapacidad tienen derecho al programa básico de salud que garantiza el Plan Federal Incluir Salud (Resolución MS 1.862/11) o al programa que en el futuro lo reemplace.

El artículo 11 dispone que el Ministerio de Salud, a través de la Secretaría Nacional de Discapacidad, deberá articular de manera permanente con el Consejo Federal de Discapacidad (COFEDIS) el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de discapacidad, en el marco de las competencias correspondientes al Estado nacional, a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por artículo 12 se establece que las personas humanas o jurídicas que brinden prestaciones, servicios o atención a personas con discapacidad en el marco del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las personas con discapacidad deberán garantizar la capacitación de su personal en materia de derechos de las personas con discapacidad. Dichas capacitaciones deberán estar orientadas a promover una atención no discriminatoria, sensible, respetuosa y accesible, basada en el reconocimiento de la autonomía de las personas con discapacidad y adecuada a las características de las funciones desempeñadas. La Autoridad de Aplicación podrá establecer lineamientos generales para su cumplimiento, con participación del COFEDIS.

El artículo 13 dispone que la Secretaría Nacional de Discapacidad del Ministerio de Salud adoptará un sistema de auditorías periódicas con el objeto de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para que subsista el derecho al goce de la pensión no contributiva por invalidez laboral y la pensión por discapacidad, estableciendo una serie de pautas que deberán cumplirse para la constatación objetiva de los requisitos (cruces de información entre las bases de ANSES, ARCA, ReNaPer y SINTyS). Cuando de dichos cruces de información surja el incumplimiento de alguno de los requisitos objetivos vigentes de la prestación, la Secretaría Nacional de Discapacidad podrá disponer su suspensión preventiva, previa notificación fehaciente al afectado. Una vez notificados de las causas que motivaron la suspensión, los titulares afectados que consideren que no incurrieron en el incumplimiento aludido, podrán solicitar la rehabilitación inmediata y provisoria del beneficio hasta tanto se dicte la resolución pertinente.

El artículo 14 obliga al Ministerio de Salud, a través de la Secretaría Nacional de Discapacidad, a publicar periódicamente información estadística referida a las partidas y ejecución de los programas a su cargo, los valores vigentes de los aranceles del sistema de prestaciones básicas, y las cantidades y valores vigentes de las pensiones por invalidez laboral y discapacidad. La información deberá publicarse en formatos abiertos y accesibles, preservando los datos personales y sensibles.

El artículo 15 establece que si al momento de la sanción de la presente no se hubiere concluido con el pago de la compensación prevista en el artículo 13 de la ley 27.793 (compensación económica de emergencia), el Poder Ejecutivo Nacional deberá notificar fehacientemente y dar a publicidad el cronograma estipulado para la conclusión del proceso de liquidación y pago de las compensaciones pendientes. Asimismo, dispone que el vencimiento del plazo de la emergencia declarada por la ley 27.793 (31/12/26) no afectará el derecho de los prestadores que hubieran cumplido los requisitos exigidos para acceder a la compensación ni impedirá la conclusión de los procedimientos administrativos iniciados durante su vigencia.

El artículo 16 señala que el Poder Ejecutivo nacional determinará la Autoridad de Aplicación de la presente ley, mientras que por artículo 17 se deroga toda norma que se oponga a las disposiciones de la misma.

A continuación, el artículo 18 dispone que la presente ley entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, mientras que por artículo 19 se establece que el Poder Ejecutivo nacional la reglamentará dentro de los treinta días hábiles desde su publicación.

El artículo 20 ordena comunicar la ley al Poder Ejecutivo para su implementación.

Antecedentes: la Ley 27.793 de Emergencia Nacional en Discapacidad

La Ley 27.793 declaró la emergencia nacional en materia de discapacidad hasta el 31 de diciembre de 2026, con posibilidad de prórroga por un año. Fue sancionada el 10 de julio de 2025, observada en su totalidad por el Poder Ejecutivo (Decreto 534/2025) y confirmada por ambas Cámaras mediante el mecanismo de insistencia previsto en el artículo 83 de la Constitución Nacional. Fue promulgada por el Decreto 681/2025 de fecha 21 de septiembre de 2025, que supeditó su ejecución a la determinación de las fuentes de financiamiento, con fundamento en el artículo 5° de la Ley 24.629.

Dicha norma combina disposiciones de distinto alcance temporal. Por un lado, se cuentan una serie de medidas vinculadas a la emergencia: compensación económica a los prestadores del Sistema de Prestaciones Básicas por el período diciembre 2023 a diciembre 2024 (artículo 13); un régimen de regularización de deudas tributarias y de la seguridad social (artículo 4°, inciso b); y la facultad del jefe de Gabinete de Ministros para efectuar reasignaciones presupuestarias sin afectar los créditos de la finalidad Servicios Sociales (artículo 19).

Por otro lado, incluye una serie de modificaciones a leyes permanentes (sin plazo de vigencia), algunas de las cuales son modificadas por el dictamen bajo análisis: la creación de la Pensión No Contributiva por Discapacidad para Protección Social (artículo 9° de la Ley 13.478), la adecuación de la definición de discapacidad y del CUD (Ley 22.431), la actualización mensual de los aranceles por el índice de movilidad (artículo 7° bis de la Ley 24.901) y el régimen de incentivos a empleadores (artículo 87 de la Ley 24.013).

La ley fue reglamentada parcialmente por el Decreto 84/2026, encontrándose algunas de sus medidas aún en proceso de ejecución, entre ellas, el pago de la compensación económica a los prestadores prevista en el artículo 13. Dado que el plazo de la emergencia vence el 31 de diciembre de 2026, se presentó un proyecto de prórroga hasta el 31 de diciembre de 2027 (expediente 4018-D-2026), sobre el cual las comisiones de Discapacidad y de Presupuesto y Hacienda emitieron dos dictámenes: el de minoría, que aconseja la prórroga, y el de mayoría, objeto de este informe, que propone un texto alternativo cuyo objeto declarado es "superar la situación de emergencia y fortalecer de forma permanente la previsibilidad, transparencia y eficiencia de las políticas públicas destinadas a las personas con discapacidad".

Cambios propuestos por el dictamen de mayoría

El dictamen de mayoría bajo análisis no prorroga la emergencia declarada por la Ley 27.793 ni la deroga expresamente. Propone un régimen de carácter permanente que ratifica algunas de sus disposiciones, modifica otras y deja sin efecto aquellas que se le opongan (artículo 17). Respecto del marco vigente, los principales cambios son los siguientes:

- a) **Emergencia y vigencia:** la Ley 27.793 declara la emergencia hasta el 31 de diciembre de 2026, prorrogable por un año; el dictamen no contempla su prórroga, sino que propone superar la situación de emergencia mediante disposiciones permanentes, que entrarían en vigencia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial.
- b) **Pensiones (acceso y requisitos):** la Ley 27.793 prevé la Pensión No Contributiva por Discapacidad para Protección Social, cuyos requisitos están fijados en el artículo 6° de dicha ley (posesión de CUD, ingresos inferiores a dos SMVM y evaluación socioeconómica), y dispone la conversión de oficio de las pensiones por invalidez al nuevo régimen. El dictamen (artículo 5°) modifica el artículo 9° de la Ley 13.478, contemplando tres supuestos alternativos para el otorgamiento de una pensión: tener 70 años o más, encontrarse imposibilitado para trabajar o acreditar discapacidad mediante CUD, conforme a los requisitos que establezca la reglamentación. No retoma la conversión de oficio y mantiene el monto de la prestación en el 70% del haber mínimo jubilatorio (artículo 6°).
- c) **Compatibilidad con el empleo:** se mantiene la compatibilidad de la pensión por discapacidad con el empleo formal hasta un ingreso de dos SMVM, en las condiciones que establezca la reglamentación.
- d) **Cobertura de salud:** la Ley 27.793 garantiza a los titulares de la pensión un programa de atención médica que cubra las prestaciones básicas de la Ley 24.901; por su parte, la iniciativa establece el derecho al programa básico de salud del Plan Federal Incluir Salud, o al que en el futuro lo reemplace, sin hacer referencia expresa a dichas prestaciones. En ambos casos la cobertura alcanza a los titulares que no cuentan con obra social u otra cobertura.
- e) **Aranceles del Sistema de Prestaciones Básicas:** se ratifica el artículo 7° bis de la Ley 24.901 (incorporado por la Ley 27.793), que garantiza aranceles iguales para todos los obligados, actualizados mensualmente por el índice de movilidad.
- f) **Compensación a prestadores:** se mantiene el derecho a la compensación del artículo 13 de la Ley 27.793 más allá del vencimiento de la emergencia; el dictamen obliga al Poder Ejecutivo a publicar el cronograma de pago de las compensaciones pendientes y establece que la obligación se extingue con el pago de la acreencia verificada, sin fijar plazo ni monto.
- g) **Financiamiento:** la Ley 27.793 faculta al jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias sin reducir los créditos de la finalidad Servicios Sociales, en el marco de la emergencia; el dictamen dispone que los gastos se atenderán con partidas específicas de la Jurisdicción 80 – Ministerio de Salud, no pudiendo ser inferiores en términos reales a las del ejercicio anterior, previendo que el Jefe de Gabinete de Ministros deberá realizar las readecuaciones presupuestarias necesarias durante el primer ejercicio de vigencia para garantizar la continuidad de las prestaciones previstas.
- h) **Control, articulación y transparencia:** el dictamen de mayoría incorpora un sistema de auditorías periódicas de las pensiones basado en cruces de información entre organismos, con posibilidad de suspensión preventiva del beneficio; la articulación permanente con el COFEDIS; la capacitación obligatoria del personal de los prestadores; y la publicación periódica de información sobre ejecución presupuestaria, aranceles y pensiones.
- i) **Incentivos a empleadores:** se mantiene el régimen del artículo 87 de la Ley 24.013.

Análisis de impacto fiscal

Si bien varias de las medidas propuestas por el dictamen ya se encuentran contempladas en la Ley 27.793, su implementación efectiva ha sido hasta la fecha parcial. Por este motivo, para la estimación del impacto fiscal, el presente informe toma como línea de base la erogación real de la Administración Nacional, en tanto refleja fielmente el gasto que absorbe el Estado con el padrón activo, así como las compensaciones efectuadas. De esta manera, el costo proyectado cuantifica exclusivamente el esfuerzo financiero incremental que supondría incorporar a los beneficiarios que actualmente no reciben la prestación y la cuantificación de las compensaciones pendientes.

A los fines del análisis, las modificaciones enunciadas en el apartado anterior pueden agruparse según su finalidad:

- Alcance de la asistencia a personas con discapacidad (beneficiarios): puntos b y c del apartado anterior.
- Cobertura médica pública exclusiva para titulares de pensiones: punto d del apartado anterior.
- Compensación pendiente a los prestadores del Sistema de Prestaciones Básicas: punto f anterior.
- Financiamiento y previsiones presupuestarias: punto g anterior.

No se analizan la actualización de aranceles (punto e) ni el régimen de incentivos a empleadores (punto i), dado que la iniciativa ratifica en ambos casos las disposiciones vigentes y, por lo tanto, no genera un impacto adicional. Tampoco se estima un impacto relevante de las disposiciones de control, articulación y transparencia (punto h).

En base a este criterio, se analizan a continuación las consideraciones metodológicas a contemplar en cada caso y su correspondiente estimación de impacto fiscal, realizando asimismo las aclaraciones pertinentes sobre las posibles limitaciones de su cálculo.

Alcance de la asistencia a personas con discapacidad (beneficiarios)

A los fines de estimar el universo de potenciales beneficiarios de la pensión prevista en el artículo 9° de la Ley 13.478, en la redacción que le otorga el artículo 5° del Dictamen de mayoría, se partió de los registros administrativos disponibles sobre personas con CUD vigente. El dictamen no define taxativamente las condiciones de acceso, sino que remite a los requisitos que establezca la reglamentación. Por ello, la estimación se construye a partir de los criterios que surgen del propio texto normativo y debe interpretarse como una aproximación al universo potencial, sujeta a las definiciones que adopte el Poder Ejecutivo al reglamentar la norma.

Cabe aclarar que, por tratarse de un informe de impacto fiscal, el análisis se limita al costo adicional que generaría la sanción de la iniciativa respecto de la situación actual. En consecuencia, no se consideran los gastos que el Estado nacional ya viene ejecutando, como el pago de la Pensión No Contributiva (PNC) por invalidez laboral a sus actuales titulares (1.141.486 personas¹). Esas erogaciones ya forman parte del gasto corriente y su continuidad no supone una erogación incremental atribuible a la iniciativa que se costea. Por ese motivo, la estimación se concentra exclusivamente en las personas que podrían incorporarse como nuevos beneficiarios.

En primer término, se consideró el total de personas con CUD vigente según los registros de la Secretaría Nacional de Discapacidad, que asciende a 1.678.715 personas. De ese total se descontó a quienes ya perciben la PNC por invalidez laboral, 435.270 personas, cuya cobertura forma parte del gasto en curso. Ello arroja alrededor de 1,24 millones de personas con CUD que no perciben dicha prestación.

¹ Corresponde al promedio de beneficiarios de 7 meses de 2026.

En segundo término, el universo de análisis se acotó a la población de entre 18 y 64 años. Según los registros administrativos obrantes en esta Oficina, este tramo comprende unas 547 mil personas antes de la depuración del padrón. Dado que las bajas por fallecimiento se concentran en las edades más avanzadas, se estima que el grupo objetivo se ubica en torno a los 540 mil individuos. Las personas de 65 años y más fueron excluidas del universo de análisis en consideración a la existencia de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), un régimen no contributivo que otorga una prestación equivalente al 80% del haber mínimo jubilatorio, superior al 70% previsto para la PNC por discapacidad, por lo que constituye una alternativa económicamente más favorable para quienes cumplen sus requisitos de acceso. En relación con los menores de 18 años, el dictamen bajo análisis no establece su exclusión expresa, pero tampoco se pronuncia sobre la compatibilidad de la eventual pensión con otros beneficios de la seguridad social vigentes, tales como las Asignaciones Familiares. Ante esta indefinición, su eventual incorporación dependerá de los criterios que fije la reglamentación ya que los menores carecen, por definición, de ingresos propios (lo que obligaría a evaluar el requisito de "insuficiencia de recursos" a nivel del grupo familiar) y a que actualmente ya cuentan con la cobertura de la Asignación Universal por Hijo con Discapacidad o de las AAFP por hijo con discapacidad. Por estos motivos, y frente a la falta de precisiones sobre la compatibilidad de coberturas concurrentes, la estimación central del presente costeo se circunscribe exclusivamente a la población adulta.

En tercer término, se consideró el requisito de carecer de suficientes recursos propios, que el artículo 5° mantiene como condición general de la pensión. El artículo 9° del dictamen lo precisa al establecer que el beneficio es compatible con un vínculo laboral formal o con la inscripción en el régimen general o simplificado siempre que los ingresos del titular no superen los dos SMVM. Se tomó dicho umbral como referencia para la condición de percepción.

Al respecto, se aplicó el mismo criterio utilizado por esta Oficina en la estimación del costo del proyecto de ley de Emergencia Nacional en Discapacidad (7861-D-2024 Dictamen de Mayoría)², basado en el cruce del Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad (INDEC) con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Según ese criterio, aproximadamente el 37% de las personas de este grupo percibe ingresos inferiores a dos SMVM. Aplicando esta proporción, se arriba a un universo de potenciales nuevos beneficiarios cercano a 200 mil personas.

Por último, esta cifra debe entenderse como un orden de magnitud. Podría ser menor si la reglamentación incorpora requisitos adicionales, como umbrales de ingreso del grupo familiar, titularidad de bienes o grado de discapacidad. También podría serlo en tanto una parte de la población de 18 a 64 años perciba otras prestaciones previsionales, como pensiones derivadas o retiros anticipados, que no pudieron identificarse con las fuentes disponibles. En sentido inverso, la estimación no contempla el eventual aumento en la tramitación de nuevos CUD que podría inducir la ampliación del acceso a la pensión, ni el ritmo efectivo de otorgamiento de los beneficios, que dependerá de la capacidad operativa de la autoridad de aplicación y que se aborda mediante los escenarios siguientes.

Los escenarios considerados difieren en el ritmo de incorporación de los nuevos beneficiarios y, en consecuencia, en el período durante el cual perciben la prestación.

El escenario de año de inicio considera el universo de aproximadamente 200 mil personas que surge de la estimación anterior. Supone una incorporación gradual a razón de 16.800 altas mensuales a partir de enero de 2027, ritmo con el cual dicho universo se completaría hacia el final del primer año. Bajo este supuesto, el impacto fiscal durante 2027 ascendería a \$598.912 millones (0,04% del PIB), lo que constituye un incremento del orden del 6,1% respecto del gasto en pensiones no contributivas incluido

² <https://opc.gob.ar/impacto-proyectos-de-ley/impacto-fiscal-del-proyecto-de-ley-sobre-emergencia-nacional-en-discapacidad-7861-d-2024-dictamen-de-mayoria/>

en el Proyecto de Ley de Presupuesto (PLP) 2027 y del 0,6% respecto del gasto previsional total. Del total expuesto, \$507.296 millones corresponden a la prestación regular y \$91.616 millones al bono previsional.

El escenario de año completo, en cambio, supone que la totalidad del universo percibe la prestación durante todo el ejercicio 2028, una vez concluido el proceso de incorporación. En este caso, el impacto fiscal anual ascendería a \$1.209.567 millones (0,07% del PIB), de los cuales \$1.041.567 millones corresponden a la prestación regular y \$168.000 millones al bono previsional. Esta estimación se encuentra expresada en valores de 2028, de acuerdo con las proyecciones macroeconómicas contempladas en el PLP 2027, y permite dimensionar el costo anual de la medida una vez completada su implementación.

En ambos casos, el impacto efectivo en un ejercicio determinado dependerá de los requisitos que fije la reglamentación, de los plazos administrativos que demande la tramitación de los beneficios, de los tiempos necesarios para la obtención del CUD y de la capacidad operativa de la autoridad de aplicación para procesar las solicitudes.

Cuadro 1. Impacto fiscal estimado de las nuevas altas de PNC por Discapacidad

Escenario gradual (2027)				Escenario año completo (2028)			
Nuevos beneficiarios	Impacto fiscal			Nuevos beneficiarios	Impacto fiscal		
200 mil altas a fin de ejercicio fiscal, a razón de 16.800 altas mensuales	Concepto	Millones \$	% PIB	200 mil altas desde comienzo de ejercicio fiscal	Concepto	Millones \$	% PIB
	Prestación regular	507.296	0,036		Prestación regular	1.041.567	0,063
	bonos	91.616	0,006		bonos	168.000	0,010
	Total	598.912	0,042		Total	1.209.567	0,073

FUENTE: OPC, en base a estimaciones propias y previsiones del PLP 2027.

Cobertura médica pública exclusiva para titulares de pensiones

Una vez definida la cantidad de nuevos beneficiarios potenciales de la PNC por discapacidad, corresponde estimar cuántos de ellos utilizarían el Programa Incluir Salud como única cobertura médica, dado que el artículo 10 del dictamen establece el derecho de los titulares de la pensión al programa básico de salud que garantiza dicho plan.

Tal como se explicó en el informe anterior de la OPC sobre el proyecto de ley de Emergencia Nacional en Discapacidad (7861-D-2024³), si bien el acceso a la pensión implica la incorporación al programa, no todos los nuevos titulares harían uso efectivo del mismo, ya que una parte cuenta con cobertura preexistente (obra social, prepaga o programa provincial).

Replicando la metodología utilizada en aquella oportunidad, basada en la EPH y el Censo Nacional, se considera que aproximadamente el 38% de la población no cuenta con obra social ni prepaga y declara como principal fuente de atención a los planes y seguros públicos. Aplicando esa proporción, se estima que unas 76 mil personas podrían tener como cobertura exclusiva el Programa Incluir Salud.

Para dimensionar estos valores, cabe señalar que el Proyecto de Ley de Presupuesto 2027 prevé una meta de 714.785 beneficiarios con cobertura del Programa Incluir Salud, por lo que la incorporación estimada representaría un incremento de aproximadamente 11% del padrón previsto.

Este valor representa una presión potencial sobre la estructura del programa y no necesariamente un incremento neto del gasto público consolidado, dado que gran parte de esta población utiliza

³ <https://opc.gob.ar/impacto-proyectos-de-ley/impacto-fiscal-del-proyecto-de-ley-sobre-emergencia-nacional-en-discapacidad-7861-d-2024-dictamen-de-mayoria/>

actualmente el sistema de salud público provincial o municipal. En tales casos, su ingreso a Incluir Salud implicaría fundamentalmente un reordenamiento de las fuentes de financiamiento, desplazando la carga erogativa desde los niveles subnacionales hacia el nivel nacional. Por este motivo, y dada la imposibilidad de determinar a priori la frecuencia, la complejidad prestacional y los costos unitarios de las atenciones requeridas, no resulta posible realizar una estimación monetaria del impacto presupuestario de esta medida.

Compensación pendiente a los prestadores del Sistema de Prestaciones Básicas

El artículo 15 del dictamen no modifica el alcance de la compensación económica de emergencia prevista en el artículo 13 de la Ley 27.793, destinada a resarcir a los prestadores del Sistema de Prestaciones Básicas por la diferencia entre la actualización de los aranceles y la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC entre diciembre de 2023 y diciembre de 2024. La disposición establece que el vencimiento del plazo de la emergencia no afecta el derecho de los prestadores que hubieran cumplido los requisitos, obliga al Poder Ejecutivo a notificar y publicar el cronograma de liquidación y pago de las compensaciones pendientes, y dispone que la obligación se tendrá por cumplida una vez percibido el pago completo de la acreencia verificada, sin dar lugar a compensaciones por otros períodos.

En consecuencia, el dictamen no genera un gasto adicional respecto del marco vigente, sino que mantiene una obligación ya establecida, cuya ejecución se encuentra pendiente. A la fecha de este informe, no se registran devengados por este concepto en la ejecución presupuestaria.

A los fines de dimensionar dicha obligación, se señala que esta Oficina estimó oportunamente el monto de la compensación en \$278.323 millones⁴.

Esta estimación debe considerarse un valor de referencia. El monto efectivo dependerá de las acreencias que resulten verificadas en el procedimiento establecido por el Decreto 84/2026, que prevé el control de la facturación presentada y la deducción de las deudas tributarias y de la seguridad social líquidas y exigibles de cada prestador. Asimismo, ni la Ley 27.793 ni el dictamen prevén la actualización de los montos adeudados, por lo que la estimación se expresa en valores nominales del período compensado. La iniciativa no fija un plazo para el pago ni una fuente de financiamiento específica.

Financiamiento y previsiones presupuestarias

El artículo 7° del dictamen establece que los gastos que demande su cumplimiento serán atendidos con las partidas específicas que se asignen anualmente a la Jurisdicción 80 – Ministerio de Salud, las que no podrán ser inferiores en términos reales a las del ejercicio inmediato anterior. Prevé, además, que la Jefatura de Gabinete de Ministros realice las asignaciones y readecuaciones presupuestarias necesarias durante el primer ejercicio de vigencia.

Al respecto, el PLP 2027 asigna en la Jurisdicción 80 – Ministerio de Salud \$6.066.137 millones al pago de pensiones no contributivas por invalidez laboral, con una meta física de 1.141.436 beneficiarios (\$5.111.046 millones correspondientes a la prestación regular y \$955.091 millones al bono previsional). De acuerdo con las estimaciones de esta Oficina, dicho crédito resulta consistente únicamente con la aplicación de la movilidad vigente sobre el padrón actual de titulares. Por lo tanto, no contempla la incorporación de nuevos beneficiarios en la magnitud que derivaría de la sanción del dictamen, por lo que la cobertura del costo estimado en el Cuadro 1 requerirá de las readecuaciones presupuestarias previstas en el artículo 7°.

⁴ La estimación comprende las prestaciones financiadas a través del Mecanismo de Integración, del Programa Incluir Salud y del PAMI.

Como fuente para la realización de dichas readecuaciones, la Jurisdicción 91 – Obligaciones a Cargo del Tesoro, programa 99 – Otras Asistencias Financieras, prevé para el ejercicio 2027 una reserva de \$3.660.978 millones (0,26% del PIB) destinada a atender mayores erogaciones en materia de jubilaciones y pensiones. El monto de esa reserva equivale a algo más de 6 veces el costo estimado para el escenario de año de inicio (\$598.912 millones), por lo que la medida absorbería alrededor del 16% de dicho crédito.

Cabe agregar que, si bien el presente informe estructura sus estimaciones bajo el supuesto de inicio en 2027, en caso de contemplarse una implementación anticipada durante el ejercicio corriente (2026), a la fecha de publicación se registran en el mencionado programa de la Jurisdicción 91 partidas de reserva por \$598.730 millones destinadas a seguridad social.

Por último, en relación con la compensación a prestadores prevista en el artículo 13 de la Ley 27.793 (cuya conclusión regula el artículo 15 del dictamen), el PLP 2027 no contempla una partida específica, aunque el Programa 99 de la Jurisdicción 91 incluye una reserva de \$1.324.523 millones (0,09% del PIB) para transferencias vinculadas al área de salud que podría constituir la fuente de financiamiento para tal fin.

En igual sentido, para el presente ejercicio 2026, dicha partida de reserva en el área de salud cuenta actualmente con una disponibilidad de \$639.000 millones, lo que otorgaría margen de cobertura presupuestaria en caso de un inicio anticipado de la medida.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo 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