



IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY 0018-PE-2023 PROGRAMA “COMPRA SIN IVA”

Gabriel Esterelles
Director General

Martín López Amorós
Director de Análisis Fiscal Tributario

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

Marcela De Maya – Pedro Velasco
Analistas de Dirección de Análisis Fiscal Tributario

María Laura Cafarelli – Romina Muras
Analista de Dirección de Análisis Presupuestario

María Pía Brugiafreddo – Andrés Kolesnik
Analistas de Estudios, Análisis y Evaluación

28 de septiembre de 2023

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Introducción.....	4
Características del proyecto de ley.....	4
Cálculo de impacto.....	5
Anexo.....	7
Supuestos.....	7
Metodología.....	8
Escenario alternativo.....	10

Índice de cuadros

Cuadro 1. Costo fiscal para el período 2024.....	6
Cuadro 2. Distribución del costo fiscal en 2024.....	6
Cuadro 3. Supuestos macroeconómicos empleados para el cálculo.....	7
Cuadro 4. Supuestos de comportamiento empleados para el cálculo.....	8
Cuadro 5. Número de beneficiarios del proyecto de Ley 0018-PE-2023 y fuentes.....	9
Cuadro 6. Costo fiscal para el período 2024.....	10

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 proyecto de ley registrado bajo el expediente 0018-PE-2023, mediante el cual se crea el programa “COMPRA SIN IVA”. Lo dispuesto por este proyecto crea un programa de reintegros por la compra de bienes de la Canasta Básica Alimentaria que fundamentalmente constituye una ampliación del régimen de reintegros vigente, establecido por la Ley 27.253 y modificatorias.

A tal efecto, el trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se exponen las características del proyecto de ley detallando el contenido de su articulado. En segundo lugar, se presentan los resultados del ejercicio de estimación del impacto recaudatorio de la modificación bajo análisis. Finalmente, se incluye un anexo en el que se explicitan los supuestos y metodología empleados para el referido cálculo, y se presenta una estimación alternativa del impacto recaudatorio del proyecto de Ley, utilizando como escenario base el configurado por la reciente RG AFIP 5418, que estableció un universo de beneficiarios similar al del proyecto analizado, aunque con un menor tope de reintegro.

Características del proyecto de ley

El proyecto consta de nueve artículos, incluyendo al de forma, distribuidos en dos títulos. El Título I crea y describe el alcance y los beneficios del programa “COMPRA SIN IVA”, y el Título II establece otras disposiciones.

En lo que refiere al Título I, en el artículo 1 se crea el programa y se establece como beneficiarios del reintegro en concepto del IVA contenido en las operaciones de bienes de la Canasta Básica Alimentaria mediante la utilización de tarjetas de débito o crédito de entidades financieras comprendidas en la Ley 21.526; tarjetas emitidas en el marco de los programas “Tarjeta Alimentar” y “Potenciar Trabajo”, como así también a través de otros medios electrónicos asociados a cuentas vinculadas a los beneficiarios, a los siguientes sujetos:

- Quienes perciban jubilaciones, pensiones por fallecimiento y pensiones no contributivas, en un monto mensual que no exceda la suma de SEIS (6) haberes mínimos garantizados a que se refiere el artículo 125 de la Ley 24.241 y sus modificaciones (artículo 1 inc. a)); y quienes presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada o pública, siempre que el ingreso mensual no supere la suma equivalente a SEIS (6) veces el Salario Mínimo, Vital y Móvil (artículo 1 inc. d)).
- Quienes perciban asignaciones universales por hijo para protección social; y aquellos que perciban asignaciones por embarazo para protección social (artículo 1 incs. b y c); como así también las tarjetas emitidas en el marco de los programas “Tarjeta Alimentar” y “Potenciar Trabajo” (artículo 3).
- Quienes se encuentren comprendidos dentro del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares establecido por la Ley N° 26.844 y sus modificaciones.
- Los contribuyentes del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) que se encuentren en cualquiera de las Categorías del artículo 8° del Anexo de la Ley N° 24.977 y sus modificaciones y complementarias, excepto que obtengan ingresos provenientes de conceptos comprendidos en el último párrafo del artículo 11 del mencionado Anexo¹.

¹ Quienes obtengan ingresos provenientes de: a) Cargos públicos; b) Trabajos ejecutados en relación de dependencia; c) Jubilaciones, pensiones o retiros correspondientes a alguno de los regímenes nacionales o provinciales; d) El ejercicio de la

Por su parte, el artículo 2 del proyecto establece que estos sujetos estarán excluidos del programa cuando se verifique que perciban otros ingresos que estén gravados en el Impuesto a las Ganancias (inc. a)), o estén inscriptos en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) como trabajadores autónomos (inc. b)).

Finalmente, el artículo 4 limita el reintegro mensual previsto, que no podrá superar el 21 % del valor de la Canasta Básica Alimentaria para un hogar Tipo 2, vigente en cada mes.

Dentro del Título II, el artículo 5 establece la delegación de facultades en la AFIP para ampliar el listado de beneficiarios y el monto máximo de reintegro mensual, así como la magnitud del reintegro hasta un límite del 21% del monto abonado por las operaciones comprendidas en el programa. El artículo 6 establece que las entidades financieras comprendidas en la Ley N° 21.526 serán las encargadas de acreditar el monto correspondiente al reintegro en la cuenta bancaria desde la que se realizó el pago de la operación beneficiada. El artículo 7 invita a las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios a adherir a estas políticas. El artículo 8 dispone que la medida tendrá vigencia a partir del 1° de enero de 2024, y el artículo 9 dispone la comunicación al Poder Ejecutivo Nacional.

Cálculo de impacto

En esta sección se presenta la estimación de impacto fiscal del proyecto de Ley 0018-PE-2023. Las modificaciones dispuestas en el citado proyecto entrarían en vigor a partir del 1° de enero de 2024, por lo que el costo fue estimado para ese período fiscal. En el Anexo se detalla la metodología de cálculo aplicada, los supuestos macroeconómicos realizados (basados en las proyecciones macroeconómicas del Proyecto de Presupuesto 2024) y las fuentes de información empleadas.

El ejercicio de impacto se realizó tomando como base el marco normativo vigente al momento de la presentación del Proyecto de Presupuesto 2024². Para ello, se calculó un monto de reintegros bajo las condiciones dispuestas por el proyecto de Ley 0018-PE-2023, y se lo comparó con el que se obtiene de la aplicación de la normativa vigente al momento de la presentación del Proyecto de Presupuesto 2024. La metodología empleada, así como un cálculo alternativo, se detallan en el Anexo a este informe. Cabe indicar que se asume que la medida bajo estudio no genera un cambio de comportamiento de los consumidores (en particular, del porcentaje de su ingreso aplicado al consumo de bienes de la Canasta Básica Alimentaria), y que no se tienen en cuenta posibles efectos recaudatorios de una eventual mayor bancarización de la economía como consecuencia de la medida. Tampoco se estiman efectos de segunda vuelta sobre impuestos como Débitos y Créditos o Ganancias, e incluso IVA en caso de que el reintegro se destinara a bienes que no son de la Canasta Básica Alimentaria, o bien que ya se hubiera superado el tope del reintegro.

dirección, administración y/o conducción de sociedades; e) Prestaciones e inversiones financieras, compraventa de valores mobiliarios y de participaciones en las utilidades de cualquier sociedad en la medida que al adherir al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) o en cada oportunidad prevista en el artículo 9° del presente anexo, tales ingresos correspondientes a los doce (12) meses inmediatos anteriores, superen el monto máximo de ingresos brutos que se establece en el primer párrafo del artículo 8° para la categoría A, vigente al mes de adhesión o en las referidas oportunidades; f) Locación de bienes muebles o inmuebles.

² Incluye la ampliación de beneficios y beneficiarios establecida por la RG AFIP 5410.

Cuadro 1. Costo fiscal para el período 2024³

En beneficiarios y % del PIB

Parámetro	Vigente en el Proyecto de Presupuesto 2024	0018-PE-2023	Diferencia
Beneficiarios	9.278.655	21.238.310	11.959.655
Monto de reintegros, % del PIB, año 2024	0,28%	1,29%	1,01%

FUENTE: OPC en base a proyecto de Ley

El costo fiscal del proyecto se estima en 1,01% del PIB para 2024, mientras que el número de beneficiarios se incrementaría en 12 millones.

Si bien el Poder Ejecutivo Nacional informó al implementarse la ampliación del régimen de reintegros a través de la RG 5418 que la pérdida recaudatoria sería compensada por el Tesoro Nacional a fin de no afectar la coparticipación, el proyecto de Ley bajo análisis no prevé un mecanismo de esa naturaleza, por lo que el costo fiscal se distribuiría según el Cuadro 2, asumiendo que el 100% de los recursos provienen del IVA.

Cuadro 2. Distribución del costo fiscal en 2024

En % del PIB

Destino de la recaudación	% del PIB
AFIP	-0,02%
Seguridad Social (A+B)	-0,11%
<i>A) Provincias con cajas no transferidas</i>	-0,01%
<i>B) ANSES</i>	-0,10%
Tesoro	-0,32%
Poder Judicial	-0,03%
Fondo ATNs	-0,01%
Provincias	-0,52%
TOTAL	-1,01%

FUENTE: OPC en base a proyecto de Ley

³ Los valores fueron estimados en función de los supuestos expuestos en el Anexo metodológico.

Anexo

En este anexo se presentan los supuestos y la metodología empleados para el cálculo de impacto consignado en el Cuadro 1.

Supuestos

La estimación de impacto presentada en el Cuadro 1 requiere de dos tipos de supuestos; macroeconómicos y de comportamiento de los potenciales beneficiarios. En el caso de los supuestos macroeconómicos, éstos son necesarios a fin de extrapolar los valores de 2023 a 2024. Para ello, se hizo uso de los supuestos macroeconómicos del Proyecto de Presupuesto 2024, con una mensualización propia. También se realizó un cálculo estimativo de la evolución del haber mínimo jubilatorio y del salario mínimo vital y móvil (SMVM), puesto que ambas variables afectan tanto al universo de beneficiarios como al total del beneficio. El Cuadro 3 presenta los principales supuestos macroeconómicos empleados.

Cuadro 3. Supuestos macroeconómicos empleados para el cálculo

Escenario	Supuesto
Variación RIPTE 2024	101,8%
Variación SMVM 2024	107,0%
Variación haber mínimo jubilatorio 2024	110,0%
Variación IPC 2024	95,8%
Variación Canasta Básica Alimentaria Hogar Tipo 2 2024	98,8%
PIB NOMINAL 2024	\$352,4 billones

FUENTE: OPC en base a proyecto de Ley de Presupuesto 2024

En cuanto a los supuestos de comportamiento, su importancia radica en determinar la parte del ingreso de los beneficiarios que sería aplicada a la compra de bienes de la Canasta Básica Alimentaria y, por lo tanto, susceptible de percibir los reintegros previstos tanto en la Ley 27.253 y modificatorias como en el proyecto de Ley 0018-PE-2023.

Se asume que el gasto en bienes de la Canasta Básica Alimentaria es equivalente a la categoría de “Alimentos y Bebidas” de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2017/2018 (ENGHo 18). A partir de ese supuesto, se estimó un porcentaje de ingreso destinado a la compra de bienes que conforman la Canasta Básica Alimentaria utilizando los microdatos de la encuesta. Los resultados son expuestos en el Cuadro 4. Dada la heterogeneidad de agentes que conforman el universo de los regímenes de reintegros que se compararon para la estimación del impacto fiscal del proyecto de Ley, se optó por hacer un supuesto distinto para cada uno de ellos. En los casos en que se asumió un 100% de gasto en bienes de la Canasta Básica Alimentaria, el supuesto fue que ese gasto será afrontado íntegramente con los medios de pago o beneficios alcanzados por el proyecto de Ley 0018-PE-2023, utilizando los restantes ingresos del hogar (obtenidos por ejemplo a través del trabajo en el sector informal) para hacer frente a sus otros gastos.

Cuadro 4. Supuestos de comportamiento empleados para el cálculo

Escenario	% de ingreso registrado promedio destinado a bienes de la CBA
Trabajadores en relación de dependencia con ingresos inferiores a 1 SMVM	26,8%
Trabajadores en relación de dependencia con ingresos superiores a 1 SMVM	16,6%
Monotributistas categorías A y B	30,1%
Monotributistas categorías C en adelante	14,7%
Jubilados y pensionados con ingresos inferiores al haber mínimo	27,5%
Jubilados y pensionados con ingresos superiores al haber mínimo	17,2%
Beneficiarios PNC - Invalidez	100,0%
Beneficiarios PNC - Madres 7 hijos	27,5%
Beneficiarios PNC - Excombatientes	14,7%
Beneficiarios Potenciar Trabajo	100,0%
Beneficiarios AUH	100,0%
Beneficiarios AUE	100,0%
Beneficiarios Tarjeta Alimentar	100,0%
Trabajadoras de Casas Particulares	20,5%
Monotributo Social	33,1%

FUENTE: OPC en base a ENGHo 18

Metodología

A partir de los supuestos introducidos en los Cuadros 3 y 4, se aplicaron los siguientes pasos.

1. Se identificó el universo de beneficiarios. Para ello se consultaron distintas fuentes oficiales, según se detalla a continuación.

Cuadro 5. Número de beneficiarios del proyecto de Ley 0018-PE-2023 y fuentes

Tipo de beneficiario	Beneficiarios (millones)	Fuente	Variable macro utilizada para la proyección
A) Trabajadores con ingresos inferiores a 6 SMVM	8,5	Cálculo propio a partir de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Boletín Estadístico de la Seguridad Social	RIPTE
B) Jubilados y pensionados con hasta 6 haberes mínimos	5,5	Boletín Estadístico de la Seguridad Social	Haber mínimo
C) Beneficiarios AUH	2,3	ANSES	IPC
D) Beneficiarios AUE	0,1	ANSES	IPC
E) Beneficiarios PNC	1,5	Boletín Estadístico de la Seguridad Social	Haber mínimo
F) Trabajadoras de casas particulares	0,5	Estadísticas de Empleo Registrado – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	RIPTE
G) Monotributistas	1,9	Estadísticas de Empleo Registrado – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	IPC
H) Monotributistas sociales	0,6	Estadísticas de Empleo Registrado – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	IPC
I) Beneficiarios Potenciar Trabajo	1,3	Presupuesto abierto	SMVM
J) Beneficiarios Tarjeta Alimentar	2,7	Ministerio de Desarrollo Social	IPC

FUENTE: OPC en base a fuentes varias

- Se estimó la evolución de los ingresos en 2024 en función de las variables indicadas en el Cuadro previo.
- Para cada tipo de beneficiario se estimó un gasto en bienes de la Canasta Básica Alimentaria, aplicando los supuestos del Cuadro 4. Este ejercicio se hizo de manera mensual para cada mes de 2024.
- A partir del consumo estimado en el inciso anterior, se calculó la devolución del 21%. En caso de que ésta superara del tope del 21% del valor de la Canasta Básica Alimentaria del mes previo⁴, se aplicó este último tope.
- A partir de los valores calculados en 4, se estimó un impacto recaudatorio total del proyecto de Ley 0018-PE-2023, suponiendo que todos los beneficiarios hacen uso del beneficio desde el 1º de enero de 2024.
- Se repitió el ejercicio, con los beneficiarios y parámetros de la Ley 27.253 y modificatorias.

⁴ Se asume que el tope de devolución se determina en función del valor de la Canasta Básica Alimentaria de un Hogar Tipo 2 correspondiente al mes previo a la compra.

7. El costo fiscal del proyecto de Ley 0018-PE-2023 fue estimado como la diferencia entre 5 y 6.

Escenario alternativo

En esta sección se realiza una estimación alternativa del impacto fiscal del proyecto bajo análisis, tomando como escenario base lo dispuesto por la RG AFIP 5418, que amplió el universo de beneficiarios, elevó el reintegro al 21% del gasto en bienes de la Canasta Básica Alimentaria y fijó como tope del reintegro la suma de \$18.800. Cabe señalar que las dos primeras cuestiones coinciden con lo dispuesto por el proyecto de Ley 0018-PE-2023. En cambio, el tope de reintegro previsto en el proyecto de Ley es superior al de la RG de AFIP. Por ello, no se observa diferencia en el total de beneficiarios pero sí en el monto del mismo. El Cuadro 6 presenta los resultados. Como se observa, en ese caso el costo fiscal del proyecto con respecto a la RG AFIP 5418 sería marginal, al afectar solamente el tope de los reintegros.

Cuadro 6. Costo fiscal para el período 2024

En beneficiarios y % del PIB

Parámetro	RG AFIP 5418	0018-PE-2023	Diferencia
Número estimado de beneficiarios	21.238.310	21.238.310	-
Reintegros estimados, % del PIB, año 2024	1,27%	1,29%	0,02%

FUENTE: OPC en base a proyecto de Ley

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

