

IERAL

Fundación
Mediterránea

Foco Social

Año 5 - Edición Nº 14 - 13 de Abril de 2016

Quitar el IVA de la canasta alimentaria resulta insuficiente para aliviar la pobreza y revertir profundas inequidades sociales

Gerardo Garcia Oro

Luis Laguinge

Edición y compaginación
Karina Lignola y Fernando Bartolacci



IERAL Córdoba
(0351) 473-6326
ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires
(011) 4393-0375
info@ieral.org

Fundación Mediterránea
(0351) 463-0000
info@fundmediterranea.org.ar

Resumen Ejecutivo

La herencia recibida por el nuevo gobierno nacional en términos sociales resulta sumamente preocupante. Hasta el segundo semestre de 2015 (última información disponible) la pobreza y la indigencia, medidas en términos monetarios alcanzaban al 28% (12,2 millones de personas) y al 5,9% (2,4 millones de personas) de la población respectivamente. Esta situación se habría visto agravada en los últimos meses debido a la aceleración del proceso inflacionario ocasionada por los necesarios ajustes de precios relativos realizados en diferentes sectores de la economía.

En este contexto, la actual administración parece decidida a emprender una serie de medidas con el objetivo de amortiguar el deterioro de los ingresos de los sectores más vulnerables de la población. Una de estas iniciativas fue anunciada por el presidente Mauricio Macri en la inauguración de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación: el envío de un proyecto de ley cuyo contenido consiste en la devolución de parte del Impuesto al Valor Agregado (IVA) incluido en los productos de la Canasta Básica Alimentaria medida por el INDEC a los jubilados y pensionados y beneficiarios de programas sociales como la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo. Con el objetivo de estimar el impacto social y fiscal que esta política traería aparejado se realizó una simulación de la misma con las restricciones propias de la información disponible.

En este sentido se consideró como escenario inicial al compuesto por las tasas de pobreza e indigencia estimadas en base los últimos datos ofrecidos por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC correspondientes al segundo semestre del 2015. Debido a que aún no se conocen los detalles del proyecto se estableció como supuesto una rebaja de 15 puntos porcentuales para aquellos productos afectados por una alícuota del 21% y una total para los bienes alcanzados por una alícuota del 10,5%. Posteriormente, se estimó el peso total del impuesto sobre el total de la CBA y se calcularon nuevamente las tasas de pobreza e indigencia con el reintegro correspondiente incluido para los grupos beneficiados.

Los resultados de la simulación indican que la pobreza se reduciría en un 1,1 puntos porcentuales (481 mil personas) y la indigencia en 1,4 puntos porcentuales (355 mil personas). Por otro lado, pueden extraerse conclusiones interesantes al observar el impacto por rango etario. Es así que los niños (menores de 18 años) son los más beneficiados por la medida: la tasa de indigencia entre los mismos pasaría de un 8,5%

al 7,4% (lo que significa que 180 mil infantes superarían esta condición). En cuanto a la pobreza infantil, la misma presentaría una disminución del 1,7 puntos porcentuales (es decir, 183 mil niños). Esta importante reducción permite pensar en la Asignación Universal por Hijo como una eficiente vía de entrada al programa para los niños. Además, es importante destacar que este rango etario sea el más favorecido ya que el mismo representa al 43% de la población en condiciones de pobreza (y al 48% de los afectados por la indigencia). También los jóvenes resultan favorecidos por la implementación del reintegro ya que la tasa de pobreza entre los mismos presentaría un descenso de 1,4 puntos porcentuales y la de indigencia de 1 punto porcentual (46 mil y 63 mil jóvenes respectivamente).

El impacto es más reducido entre los demás grupos poblacionales. La reducción de la pobreza y la indigencia sería del 1,1 puntos porcentuales y de 0,6 puntos porcentuales entre los adultos en edad laboral. De todas maneras, el resultado es importante en términos absolutos ya que 197 mil personas superarían la primera condición y 118 mil la segunda. Con respecto a los adultos en edad jubilatoria, la disminución en la tasa de pobreza sería de apenas un 0,7 puntos porcentuales (37 mil personas) y de 0,1 puntos porcentuales en la de indigencia (unas 10 mil personas).

En conclusión, la política parece estar correctamente focalizada ya que produce un mayor impacto a medida que los diferentes segmentos etarios presentan condiciones de pobreza e indigencia son más agudas (niños y jóvenes). Posiblemente la inclusión de los beneficiarios de la AUH y el plan Progresar en el programa de reintegros tenga que ver con la eficiencia de la medida.

Una cuestión relevante a considerar es el costo fiscal que la implementación de esta política traería aparejado para el Estado y la población en general. La estimación del mismo indica que deberían reintegrarse \$19.991 millones al total de beneficiarios. Esta cifra representa el 4,6% de la recaudación total en concepto de IVA alcanzada en el año 2015. Por lo tanto, puede considerarse que el sacrificio en términos fiscales no es demasiado elevado.

Por último, es necesario señalar que, a pesar del alivio que esta política tendría para los sectores más vulnerables de la población en términos de ingresos, esta no constituye más que un paliativo a corto plazo para la protección de estos grupos. El verdadero combate contra la pobreza debe darse a través de la reducción de la informalidad laboral, la generación de empleos decentes y una educación de calidad que permita a los más pobres atender con eficacia a las demandas que presenta el mercado laboral.

La “cuestión social” y las múltiples necesidades de los sectores más postergados

A la llegada de un nuevo gobierno suele sucederse un nuevo diagnóstico de los problemas latentes y un replanteo de las políticas vigentes. En esta óptica, la problemática social heredada refería, hasta el segundo semestre de 2015 – última información disponible, a una tasa de pobreza monetaria que superaba el 28% del total de habitantes del país, cifra que representa a más de 12,2 millones de personas; además, un 5,9% de la población sufrían condiciones de indigencia (2,4 millones de personas), de manera que sus ingresos resultan insuficientes para satisfacer sus requerimientos alimentarios y nutricionales elementales.

En vista del creciente ritmo inflacionario observado durante los primeros meses del año, debido fundamentalmente a distorsiones no resueltas en precios relativos y ajustes tarifarios, la incidencia de la pobreza monetaria se habría profundizado.

Este inconveniente de insuficiencia de ingresos (referida a la medición de la pobreza monetaria) típicamente se encuentra relacionado a la persistencia de importantes restricciones en el acceso y preservación de empleos de calidad entre las poblaciones más postergadas.

Así, los inconvenientes laborales observados a lo largo del último quinquenio y la inflexibilidad a la baja observada en la tasa de informalidad laboral actuaron como un importante obstáculo para la superación de esta problemática social latente. A esto debe sumarse, la falta de políticas concretas que actúen sobre los principales focos de exclusión de poblaciones vulnerables.

En este sentido, la política social emprendida a lo largo de los últimos años – pese a destinar el triple de recursos que los que resultarían necesarios para erradicar la pobreza, no ha logrado reducir la incidencia de esta problemática. Basta remontarse a la proporción de personas sumidas en condición de pobreza en el año 2006 para comprender esta ineficacia, la cual ascendía entonces al 26% del total de habitantes.

Pero la insuficiencia de ingresos no representa el único síntoma de vulnerabilidad social pendiente de resolver. Tomando una medida de pobreza multidimensional más abarcativa y completa, que involucre el diagnóstico de distintas privaciones y carencias más allá de los ingresos del hogar, puede arribarse a un mejor diagnóstico sobre la profundidad de la “cuestión social” pendiente de resolver.

En este sentido, en estimaciones realizadas por el IERAL de Fundación Mediterránea se demuestra que la mitad de los hogares en Argentina sufre al menos una privación relacionada con la nutrición y salud de los menores a cargo en el hogar, el acceso al agua potable e instalaciones mejoradas de saneamiento, hacinamiento, materialidad y calidad de la vivienda y asistencia escolar de los menores a cargo.

Estos resultados inciden dramáticamente sobre la tasa de pobreza infantil medida multidimensionalmente, la cual asciende en Argentina al 61% de los menores de 18 años de edad, lo que representa a más de 7,7 millones de niños y adolescentes en esta situación.

El compromiso asumido por el nuevo gobierno de caminar hacia la “Pobreza cero” y la creciente preocupación por el análisis de problemáticas sociales, tanto en entornos académicos como en la discusión de políticas públicas, tendrán como norte actuar en forma focalizada sobre estas múltiples aristas, lo que requiere de una actuación integral y coordinada.

Las surgidas presiones inflacionarias y la discusión de negociaciones salariales para trabajadores formales orientan la preocupación hacia la dinámica de los ingresos reales de los hogares, sumado al desafío de cómo evitar un mayor deterioro en los frágiles e intermitentes ingresos de los ocupados en entornos informales y en trabajos por cuenta propia.

Más allá de las urgencias, si se intenta contrarrestar las inequidades vigentes será importante que la política social se formule con una perspectiva amplia e integral, superadora de intervenciones paliativas que acaban superponiéndose y dilapidando recursos, a la vez que promuevan la movilización de oportunidades de progreso laboral y social y no generen sesgos o incentivos contradictorios a los objetivos de la política. En igual sentido, el esfuerzo también debiera dirigirse hacia el fortalecimiento de las estadísticas sociales y laborales disponibles, con instancias de recolección de datos relevantes que permitan medir los resultados e impactos concretos de las políticas emprendidas.

La reducción (focalizada) del IVA sobre la compra de productos de la canasta básica alimentaria

En el discurso inaugural de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, el presidente Mauricio Macri anunció el envío de un proyecto de ley cuyo contenido general consiste en la rebaja de la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los productos que conforman la Canasta Básica Alimentaria (CBA) medida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para determinados sectores vulnerables de la población (en rigor, no es una rebaja sino un reintegro del monto correspondiente luego de realizada la transacción).

Esta propuesta ya había sido planteada en el pasado, aunque sin éxito, en instancias legislativas por diferentes miembros del parlamento. El nuevo contexto legislativo y el consenso político que existe alrededor de esta medida en términos generales hacen muy probable su futura implementación.

La propuesta tiene como principal grupo de beneficiarios a jubilados y pensionados y beneficiarios de programas sociales y asistenciales, entre los que se incluye a perceptores del programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo.

En este sentido, cabe preguntarse qué impactos sociales y costos fiscales podría tener la medida en el contexto actual.

¿En cuánto contribuye esta medida a reducir la pobreza?

En lo que sigue se exponen algunos resultados de una simulación realizada con el objetivo de conocer el posible impacto que la aplicación de esta medida tendría en términos de reducción de la pobreza e indigencia.

Por cuestiones metodológicas y al hecho de que la adecuada medición y estimación de la pobreza se realiza semestralmente – de manera que, por ejemplo, se incluyan todos los aspectos de la dinámica salarial e incremento de haberes, tanto en entornos formales como informales - los resultados se estiman a partir de la última información disponible referida al segundo semestre de 2015 (previa a los incrementos en la Canasta Básica Alimentaria y Total de los primeros meses del año), sobre la cual la pobreza alcanzaba al 28% de los habitantes (12,2 millones de personas) y la indigencia contaba con una incidencia del 5,9% (2,4 millones de personas).

Asimismo, se asume que los sectores beneficiados adquieren los productos en comercios que aceptan el pago a través de tarjeta de débito (de manera que se les pueda efectuar el reintegro del impuesto) y la devolución efectuada consiste en el reintegro de 15 puntos porcentuales implícitos en el precio del bien adquirido para aquellos productos de la canasta alimentaria alcanzados por una alícuota de IVA del 21% y la restitución total del IVA para los alimentos afectados por una alícuota parcial del 10,5%.

Así, la metodología utilizada consistió en estimar el peso total del impuesto sobre el total del valor de la Canasta Básica Alimentaria y aplicar el reintegro sobre las poblaciones beneficiadas con esta política. Posteriormente, se re-estimaron los niveles de indigencia y pobreza sobre cada segmento (potencialmente favorecido) y a nivel general, pudiendo analizar qué cantidad de personas lograban, gracias a este instrumento, salir de la indigencia y de la pobreza monetaria.

Los resultados obtenidos indican que con la implementación de la medida unas 355 mil personas podrían salir de la indigencia, aunque continuarían siendo pobres, y otras 481 mil lograrían superar el umbral de pobreza. Este resultado implica una reducción en la tasa de indigencia de 1,4 puntos porcentuales y de la pobreza en 1,1 puntos porcentuales, de manera que la pobreza podría llegar al 27,3%.

En igual sentido, es posible observar los resultados en forma desagregada respecto a los distintos segmentos poblacionales. Así, se propone la observación de la incidencia de la indigencia y pobreza antes y después de la potencial instrumentación de la política sobre cuatro conjuntos específicos: a) Niños y adolescentes menores de 18 años de edad; b) Jóvenes en edad de haber culminado sus estudios de nivel medio, esto es, a partir de los 18 y hasta los 24 años de edad; c) Adultos en edad laboral (25-64 años en el caso de los varones y 25-59 para las mujeres); y d) Adultos en edad jubilatoria (aquellos que cuenten con al menos 60 años entre las mujeres y 65 o más años de edad para los varones).

En esta clasificación puede observarse que prácticamente la mitad de la población sumida en indigencia cuenta con menos de 18 años de edad (48%). Asimismo, estos representan el 43% de la población sumida en condición de pobreza. Asimismo, esta población constituye el universo sobre el cual se focaliza uno de los principales programas sociales vigentes, la Asignación Universal por hijo, que alcanza actualmente a más de 3,6 millones de niños y adolescentes. De esta manera, la percepción de este programa actúa como una puerta de entrada para éstos hogares al beneficio de rebaja en la alícuota del impuesto al valor agregado sobre los productos que componen la canasta alimentaria definida por INDEC.

En el otro extremo, la población en edad jubilatoria suele encontrarse mayoritariamente exenta de problemas relacionados a la insuficiencia de ingresos en el hogar que las conduzca a situación de pobreza. La extensión de la cobertura previsional mediante moratorias previsionales contribuyó en forma significativa sobre este aspecto y de allí que la participación de este conjunto en la medida de indigencia o pobreza resulte inferior al 3%. No obstante, cabe destacar que en el caso de hogares múltiples, con mayor cantidad de dependientes, la situación del hogar enfrenta mayor fragilidad.

En concreto, al observar los resultados que tendría la política sobre cada conjunto puede notarse que, como es de esperarse, el mayor impacto relativo y absoluto en términos de reducción de la indigencia se daría en el segmento de la niñez y adolescencia, de manera que unos 180 mil niños lograrían salir de la indigencia y lograrían cubrirse sus necesidades nutricionales y energéticas elementales (la tasa de indigencia infantil pasaría del 8,5% actual al 7,4%).

También los jóvenes se verían favorecidos por esta devolución: la tasa de indigencia en este grupo podría caer en un punto porcentual y 46 mil jóvenes saldrían de esta condición.

Los efectos son menores en términos de adultos en edad laboral y adultos mayores. Entre los primeros, la tasa de indigencia caería en 0,6 puntos porcentuales (saliendo

118 mil individuos de la indigencia) y menos del 0,1% entre los adultos en edad jubilatoria, cifra que representaría a 10 mil personas.

**Simulación de la política – Resultados de reducir el IVA sobre productos de la CBA
[Cantidad de casos]**

	Sobre indigencia y pobreza monetaria en Argentina (2015)					
	Personas bajo LI inicial	Personas bajo LP inicial	Personas bajo LI post política	Personas bajo LP post política	Reducción indigencia	Reducción pobreza
Menores de 18 años	1.163.895	5.315.934	983.075	5.131.979	180.820	183.956
Jóvenes	355.637	1.732.381	309.398	1.669.043	46.238	63.337
Adultos en edad laboral	860.112	4.714.430	742.357	4.517.329	117.756	197.101
Adultos en edad jubilatoria	68.928	429.290	58.794	392.535	10.134	36.755

IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC, IPC INDEC, IPC Buenos Aires City, IPC San Luis, IPC Congreso y FIEL.

Simulación de la política – Resultados de reducir el IVA sobre productos de la CBA [Nivel resultante de tasas de indigencia y pobreza y reducción en puntos porcentuales]

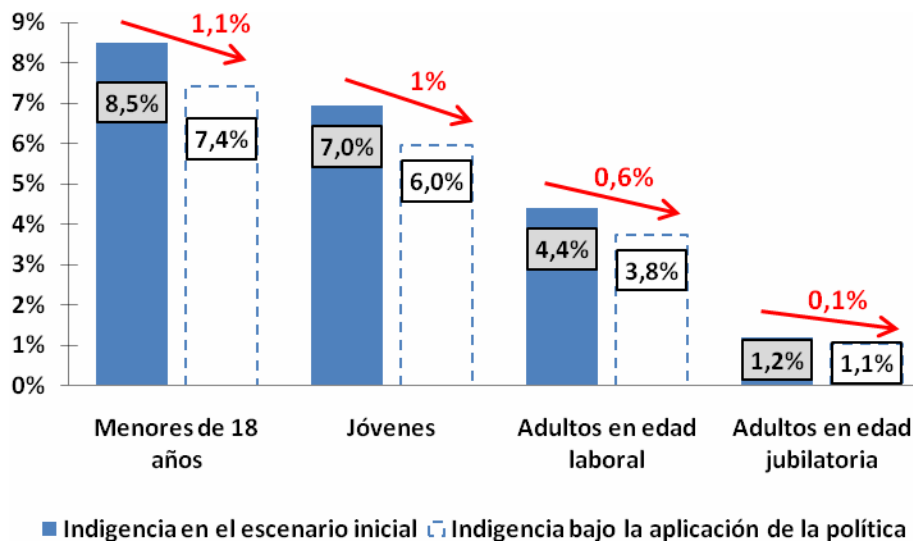
	Sobre pobreza monetaria en Argentina (2015)					
	Personas bajo LI inicial	Personas bajo LP inicial	Personas bajo LI post política	Personas bajo LP post política	Reducción indigencia	Reducción pobreza
Menores de 18 años	8,5%	37,7%	7,4%	36,0%	1,1 p.p.	1,7 p.p.
Jóvenes	7,0%	33,7%	6,0%	32,3%	1,0 p.p.	1,4 p.p.
Adultos en edad laboral	4,4%	24,1%	3,8%	23,0%	0,6 p.p.	1,1 p.p.
Adultos en edad jubilatoria	1,2%	7,5%	1,1%	6,8%	0,1 p.p.	0,7 p.p.

IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC, IPC INDEC, IPC Buenos Aires City, IPC San Luis, IPC Congreso y FIEL.

Estos resultados indican que los criterios de focalización definidos para la implementación de la política, es decir, la definición de los potenciales beneficiarios de la medida de acuerdo a los criterios estipulados de acceso o exclusión del beneficio de la devolución del impuesto, estarían alineados con el alcance de la pobreza sobre estos conjuntos.

Esto se observa en el hecho de que el impacto y la reducción relativa de la indigencia al aplicar esta política, es mayor entre aquellos segmentos poblacionales más afectados por la problemática.

Tasa de indigencia en los diferentes grupos poblacionales (%) – Escenario inicial y bajo la aplicación de la política



IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC, IPC INDEC, IPC Buenos Aires City, IPC San Luis, IPC Congreso y FIEL.

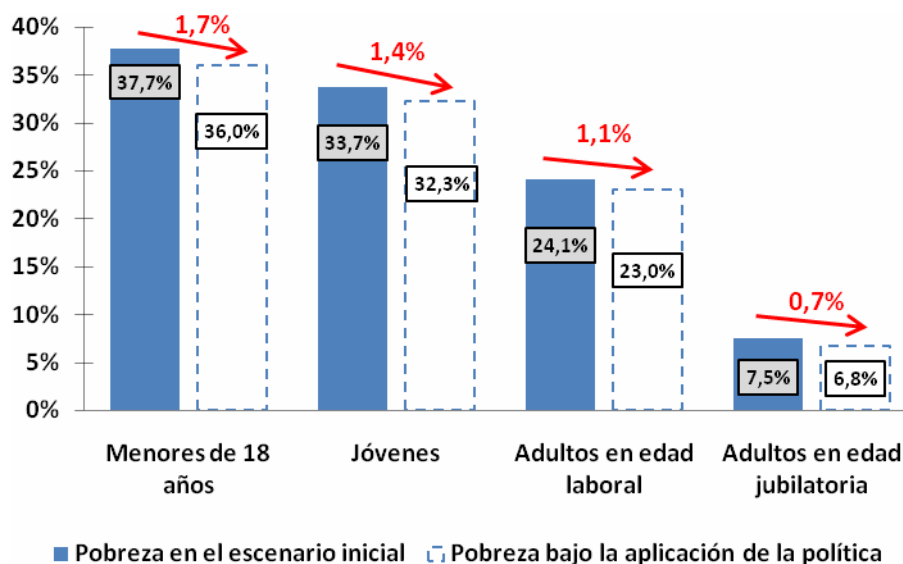
Por otro lado, cuando se considera el impacto de la medida sobre la pobreza los resultados obtenidos van en el mismo sentido al análisis realizado para el indicador de indigencia.

Nuevamente, el rango etario que refleja un mayor impacto es el de los menores de 18 años. El porcentaje de niños en condiciones de pobreza se reduce en 1,7 puntos porcentuales, lo que representa – en términos absolutos casi 184 mil niños y adolescentes que logran salir de la pobreza monetaria. Esta situación es de suma importancia por los antecedentes expuestos de cómo la pobreza recae especialmente sobre la niñez y condiciona sus oportunidades futuras de desarrollo. Por lo tanto, esta política podría funcionar como una herramienta interesante en el marco de estrategias tendientes a fortalecer el cuidado infantil y la primera infancia.

Un escenario similar se presenta en el caso de los jóvenes: la tasa de pobreza disminuye en 1,4 puntos porcentuales (lo que significa que 63 mil individuos superarían esta condición).

Al igual que en el caso de la indigencia, el impacto es significativo aunque ligeramente menor en el segmento de los adultos en edad laboral. La variación de la tasa sería de unos 0,6 puntos porcentuales que, de todas formas, representa a una importante cantidad de individuos (casi 200 mil personas que salen de la pobreza en este rango etario). Y, por último, el conjunto menos afectado por la medida sería el de los adultos en edad jubilatoria. La contracción de la tasa de pobreza es de 0,7 puntos porcentuales, lo cual equivale a casi 37 mil personas pertenecientes a este segmento.

Tasa de pobreza en los diferentes grupos poblacionales (%) – Escenario inicial y bajo la aplicación de la política



IERAL de Fundación Mediterránea en base a EPH – INDEC y FIEL

En síntesis, la política parece manifestar un tinte progresivo ya que el impacto sobre las tasas de pobreza e indigencia en aquellos segmentos poblacionales con mayores dificultades y requirentes de la priorización de políticas públicas activas para su superación.

Los niños (que parten de la peor situación inicial: 8,5% de indigencia y 37,7% de pobreza) son los más beneficiados en términos relativos. Una situación similar ocurre con los jóvenes (7% de indigencia y 33,7% de pobreza). Esto podría interpretarse como una selección eficaz de los beneficiarios (perceptores de la AUH y del programa Progresar, entre otros).

El logro de la medida, en un sentido abarcativo, conllevaría que unas 481 mil personas salgan de la pobreza y otras 355 mil superen el umbral de indigencia pero no lograrían superar la pobreza. Este resultado es significativo pero insuficiente respecto a la dimensión del problema que se intenta contrarrestar, el cual involucra a 12,2 millones de personas en condición de pobreza, entre las cuales 2,4 millones no logran con sus ingresos siquiera cubrir sus requerimientos alimentarios y nutricionales básicos.

El costo fiscal de la medida

Teniendo en cuenta que el impacto de la política un primer paso para realizar un análisis de costo-efectividad de la misma es lograr obtener una aproximación del esfuerzo fiscal requerido por la misma, de manera que pueda dimensionarse el

sacrificio que el Estado Nacional (y la ciudadanía) estaría realizando en términos fiscales en pos del logro de impactos de la dimensión analizada.

La estimación de este costo en base a los últimos datos de la EPH indica que el Poder Ejecutivo debería renunciar a \$19.991 millones de recaudación del impuesto al valor agregado por año.

Para tomar dimensión de lo que implica este costo parece conveniente compararlo con el total de dinero que el Estado recauda en concepto de Impuesto al Valor Agregado. Los datos expuestos por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en su Serie Anual de Recaudación correspondiente al año 2015 indican que el monto total recibido por IVA Neto de Devoluciones fue de \$433.076 millones. Por lo tanto, el costo fiscal anual que implicaría la devolución del IVA a la Canasta Básica Alimentaria sería apenas el 4,6% de lo que se recauda por este impuesto cada año.

Asimismo, también podría compararse esta cifra con el total de recursos destinados al programa de Asignación Universal por Hijo y Embarazo, que alcanza a 3,6 millones de niños y adolescentes y casi 179 mil mujeres embarazadas. Para el año 2015, el presupuesto correspondiente a este programa ascendía a \$24,8 mil millones, lo que implica que el costo fiscal proyectado para la medida de reducción de IVA sería todavía menos que el monto de dinero destinado anualmente a este significativo programa de cobertura social.

Focalización y eficiencia de la política

La focalización de la política pública es valorada como un criterio decisivo para la asignación del gasto público social ya que provee exclusividad a una determinada población objetivo, garantizando el acceso de los grupos más vulnerables a las prestaciones del programa en cuestión. De esta manera, la focalización de la política contribuye a acrecentar el efecto redistributivo del gasto público social y logra alcanzar una mayor equidad.

Específicamente, la política referida a la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en los alimentos de la Canasta Básica Alimentaria evidencia un logro en relación a la lucha contra la indigencia y la pobreza, a la vez que goza de una adecuada focalización. Sin embargo, esta medida implica un costo fiscal significativo que no debe ser excluido del análisis.

Ante todo, la lucha contra la pobreza requiere emprender políticas integradas que ataquen las múltiples aristas de la problemática, focalizada sobre la situación específica de cada segmento social. Esto requiere atender la niñez, la juventud, la igualdad de género y la consideración de las condiciones de hábitat en que se desarrollan los

miembros de cada hogar. En suma, la resolución de inequidades sociales requiere considerar la problemática desde una óptica multidimensional integrada y coordinada.

Al mismo tiempo, el desafío requiere emprender medidas avocadas a combatir la informalidad laboral – y con ello la inestabilidad y fragilidad de los ingresos laborales – tanto por el hecho de que el empleo constituye la principal fuente de ingresos de los hogares como por tratarse de una herramienta de superación y acceso a la seguridad social en sentido amplio.

Así, políticas de empleo focalizadas podrían también apostar a generar mercados laborales más inclusivos y promisorios, que contrarresten la fuerte tendencia a la inactividad laboral actual y movilicen oportunidades de progreso social, en línea con el objetivo de reducir significativamente los niveles de pobreza vigentes.