

VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ
CONFRONTADO CON EL ORIGINAL IMPRESO

(S-0814/13)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados...

Artículo 1º- Creación. Créase el Régimen de Canasta Básica Alimentaria Social (CBAS) para aplicar a los beneficiarios/as de la Asignación Universal por Hijo para protección social (Decreto N° 1602/09), de las tarjetas magnéticas del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, de los programas que componen las principales políticas de mercado de trabajo, y de los jubilados y pensionados que perciben el haber mínimo.

Artículo 2º- Objeto. La presente Ley tiene por objeto habilitar instrumentos fiscales tendientes a facilitar el acceso a la Canasta Básica de Alimentos y servicios básicos esenciales a segmentos de la población de menores ingresos.

Artículo 3º- Objetivos. Los objetivos específicos a alcanzar por la presente Ley serán los siguientes:

1. Combatir la inseguridad alimentaria con el fin de incidir positivamente sobre los niveles de desarrollo humano.
2. Habilitar mecanismos fiscales que faciliten el acceso a la Canasta Básica de Alimentos a mayores segmentos de la población de bajos ingresos.
3. Incidir sobre los niveles de indigencia verificados en las diferentes regiones para atender sus elementos estructurales.

Artículo 4º.- Beneficios. El Régimen creado por la presente importará la aplicación de los siguientes beneficios:

1. Exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para las tarifas de agua potable y saneamiento, y electricidad de la vivienda donde reside el hogar del beneficiario de la presente.
2. Devolución del IVA teórico de los bienes que componen la Canasta Básica de Alimentos, según el INDEC, a los hogares de los beneficiarios de la presente.

Artículo 5º- Beneficiarios. Serán requisitos para acceder a los beneficios del Régimen establecido en el artículo 1º de la presente ley contar con sólo una de las siguientes:

- a) ser beneficiario/a de la Asignación Universal por Hijo para protección social (Decreto N° 1602/09);
- b) ser beneficiario/a de las tarjetas magnéticas del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación;
- c) ser beneficiario/a de alguno de los programas que componen las principales políticas de mercado de trabajo: Programa Argentina Trabaja del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Talleres de Inserción Laboral Para Jóvenes, Programa Jefes de Hogar, y otros programas nacionales de empleo vigentes a la sanción de la presente, incluyendo los programas de capacitación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación;
- d) percibir el haber mínimo de jubilación o pensión.

Artículo 6º.- Leyenda en facturación. Las facturas de los distintos servicios mencionados en el artículo 4º de la presente ley deberán incluir la siguiente leyenda “Beneficio Solidario según Ley [indicar el número de la presente]”, para el caso de los beneficiarios.

Artículo 7º.- Financiación. El presente Régimen se financiará con:

- a) Un aporte del Estado nacional cuyo monto no superará, entre todas las facturas, el equivalente a la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicable al beneficiario.
- b) Un aporte del Estado Nacional cuyo monto no superará el equivalente a los beneficios que se desprenden de la devolución del IVA teórico de los bienes que componen la Canasta Básica de Alimentos según el INDEC, aplicable a los hogares de los beneficiarios y determinados por la Autoridad de Aplicación según los criterios metodológicos específicos determinados en el artículo 8º inciso 1 de la presente ley.

Artículo 8º.- Autoridad de Aplicación. Funciones. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación será la autoridad de aplicación de la presente ley, teniendo como funciones principales:

1. Definir junto con el INDEC los criterios metodológicos a utilizar para la individualización de los beneficiarios y los beneficios según la composición de los hogares de los beneficiarios.
2. Suscribir los convenios necesarios entre autoridades nacionales, provinciales y municipales, empresas prestatarias de los servicios públicos, entes reguladores, y organizaciones intermedias de las diversas jurisdicciones, para la aplicación de la presente ley.

3. Conformar un Registro de Beneficiarios de la Canasta Básica Alimentaria Social (CBAS), complementario a los registros de beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo para protección social (Decreto N° 1602/09), de las tarjetas magnéticas del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, de los programas que componen las principales políticas de mercado de trabajo, y de jubilados y pensionados que perciban el haber mínimo. Este Registro se integrará al registro unificado de beneficiarios de la ayuda social, cuando éste se constituya.
4. Realizar una campaña de sensibilización, concientización y difusión de este Régimen.
5. Establecer un sistema de asistencia a los beneficiarios potenciales de hogares de bajos recursos que por no acreditar los requisitos del artículo 5° de la presente no puedan acceder al Régimen.

Artículo 9°.- Los entes de regulación y control de los servicios públicos comprendidos en este régimen, tendrán como funciones:

- a) Auditar la aplicación del Régimen por parte de las empresas prestatarias de los servicios.
- b) Controlar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley, en aquellos aspectos que sean de su competencia.

Artículo 10°.- Aporte estatal. El Presupuesto General de la Nación establecerá anualmente el monto máximo de aporte estatal afectado, según lo dispuesto en el artículo 7° de la presente.

Artículo 11°.- Acuerdos. Invítase a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir, en lo aplicable, a la presente ley; las que deberán adecuar sus alcances de acuerdo a sus particularidades, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinando con la Nación los aspectos que estime corresponder. Para tales efectos, deberá suscribirse un Acuerdo en el que se comprometan a:

- a) Eliminar todas las incompatibilidades con la presente.
- b) Suprimir o disminuir, según el caso, todo tipo de gravamen aplicable a los potenciales beneficiarios.

Artículo 12°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo. –

Gerardo R. Morales. – José M. Cano. – Juan C. Marino. – Laura G. Montero. – Ernesto Sanz. – Alfredo A. Martínez. – Roy A. Nikisch. – Arturo Vera. – Luis P. Naidenoff. -

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La Creación del Régimen de Canasta Básica Alimentaria Social (CBAS) se basa en la necesidad de garantizar las condiciones de acceso a los bienes alimenticios de primera necesidad para la totalidad de la población de la República Argentina, especialmente aquella de los segmentos de ingresos más bajos. De esta manera, el proyecto apunta a cimentar acciones relacionadas con el combate de la inseguridad alimentaria y a alcanzar la soberanía alimentaria nacional.

Inseguridad Alimentaria en Argentina. En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) se definió que “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.” Esta definición incluye la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos, la utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación saludable, y la estabilidad en la disponibilidad y acceso a los alimentos en todo momento.

A pesar de las mejoras macroeconómicas y la mayor cobertura de los programas sociales de los últimos años, la inseguridad alimentaria sigue afectando a una parte importante de los hogares urbanos y rurales del país.

Las consecuencias de esta realidad están a la vista. Entre 2004 y 2005, el Ministerio de Salud de la Nación llevó a cabo la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) a partir de la cual se advirtió que la prevalencia de anemia en menores de 6 años era del 16,5% y del 35,3% en niños de 6 a 23 meses.

Asimismo, se registró un 8,0% de acortamiento, 1,3% de emaciación y 10,4% de obesidad, e incompatibilidades alimentarias en nutrientes críticos. Además se evidenció que los niños que pertenecen a hogares de bajo nivel socio-económico presentaban mayor prevalencia de condiciones de inadecuación nutricional.

Desde entonces poco se ha avanzado en el conocimiento de la evolución de estos indicadores sobre el estado nutricional de la población al tiempo que tampoco se ha realizado una evaluación del impacto de programas sociales como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). Asimismo, frente al encarecimiento de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) que afecta especialmente a los hogares de ingresos más bajos del país, una estrategia que apunte a subsanar un diagnóstico de características estructurales tan marcadas como las señaladas anteriormente requiere de herramientas fiscales específicos a los que pueda proporcionar el PNSA en conjunción con el resto de

las iniciativas provenientes los Ministerios de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

Resulta evidente que la inseguridad alimentaria se asocia fuertemente a la estratificación socio-económica y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los hogares. En efecto, según datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina del Bicentenario - Bicentenario del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, la inseguridad alimentaria afectaba en 2011 al 24,5% de hogares del estrato muy bajo y al 28,4% de hogares con NBI severo mientras es apenas del 1,2% en el estrato medio alto y del 8% en hogares sin NBI.

Esto significa que en 2011 los hogares de estrato social muy bajo tenían diez veces más de probabilidades de experimentar hambre que los que se encontraban en el estrato medio alto. Asimismo, los hogares con NBI severo mostraron casi cuatro veces más chances de presentar inseguridad alimentaria que los que no sufrían NBI.

Los datos analizados resultan sumamente ilustrativos para identificar el alcance actual y las características que presenta la inseguridad alimentaria en las áreas urbanas de la Argentina. La manera desigual en que se distribuye el riesgo a la inseguridad alimentaria entre sectores, grupos y categorías sociales, evidencia el carácter estructural del problema.

El futuro se encuentra en riesgo cuando se observa que la situación de inseguridad alimentaria es más grave en los hogares con presencia de niños/as (15,9%) que frente a los hogares sin niños/as (6,8%) – frente al 11,2% del total de hogares de los principales centros urbanos del país. Asimismo, estas diferencias se acentúan en el caso de la inseguridad alimentaria severa. Mientras que la inseguridad afecta al 7,4% en hogares con niños/as, este porcentaje se reduce al 2% en hogares sin niños/as.

Al igual que en el total de hogares, la inseguridad alimentaria en hogares con niños/as muestra diferencias significativas en cuanto al tipo de aglomerado y condición residencial de éstos. Así, el déficit total alcanza al 19,7% en el Conurbano Bonaerense y sólo al 6,9% en hogares ubicados en la Ciudad de Buenos Aires; a su vez, afecta al 25,7% de hogares en villas o asentamientos precarios mientras que es apenas del 6,2% en urbanizaciones formales de estratos medios.

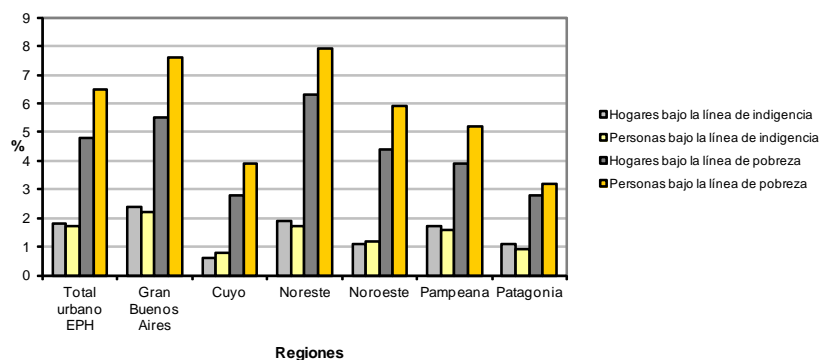
Por otra parte, el déficit severo es del 11,7% en villas o asentamientos precarios, del 11,2% en urbanizaciones formales de nivel socio-económico bajo y se reduce al 3,2% en el caso de los hogares en urbanizaciones de nivel medio. Dinámica similar presenta el déficit moderado, siendo que es cuatro veces más probable que ocurra esta

situación en urbanizaciones informales que en espacios sociales formales de nivel socio-económico medio.

Frente a este diagnóstico, para la determinación de sus beneficiarios el presente proyecto de Ley toma como referencia a los beneficiarios actuales de la Asignación Universal por Hijo para protección social (Decreto N° 1602/09) como un seguro social de Argentina que otorga a desocupados (u ocupados sin registro formal) un beneficio por cada hijo menor de 18 años.

A partir de la determinación de estos beneficiarios, se impulsa a futuro la eliminación de requisitos y restricciones actuales para lograr una genuina cobertura universal.

El costo de la Canasta Básica de Alimentos: ficción vs realidad. Las cifras presentadas anteriormente contrastan de manera contundente con la información presentada por el INDEC en relación a la pobreza y la indigencia a nivel nacional y regional. Durante el primer semestre de 2012 la población total del país ubicada bajo la línea de indigencia, estimada precisamente sobre la base del costo de la CBA, se ubicaba según el organismo por debajo del 2% según el siguiente detalle por regiones:



Según los criterios desactualizados seguidos por el INDEC, un hogar integrado por una familia tipo “suma 3,09 unidades consumidoras o adultos equivalentes”. De esta manera, la composición de cada hogar en términos de adultos equivalentes determina un valor de la CBA específico para ese hogar a través de la multiplicación del costo de la CBA del adulto equivalente por la cantidad de adultos equivalentes que conforman el hogar. Así es como 226,22 pesos multiplicado por 3,09 es igual 699,02 pesos, monto necesitado por una familia argentina tipo por mes para no ser indigente. Luego, si se divide 699,02 por 30 días se obtiene la cifra de 23,30 pesos diarios por familia lo que equivale, por último a los 5,82 pesos por persona presentados por el INDEC durante el cuarto trimestre de 2012. En síntesis, para el INDEC una persona puede comer en la República Argentina con 5,82 pesos por día.

En contraposición con estas estimaciones, tomando el ejemplo del Área Metropolitana de Buenos Aires, según el Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales (CIPPES) y la ONG Barrios de Pie, la medición de la CBA del Índice Barrial de Precios (IBP) Conurbano para el mes de Octubre de 2012 presentó para una familia tipo un valor de 1.639,05 pesos - cerca de 830 pesos por encima del valor reconocido por el INDEC - mientras que la Canasta Básica Total (CBT) era de 3.655, 09 pesos – más de 2.000 pesos por encima del valor reconocido por el INDEC -.

Según el mismo relevamiento, la variación anual de la CBA y CBT de octubre 2012 con respecto a igual mes del año anterior fue de 34,1% y 35,3%, respectivamente. Según estos valores de CBA y CBT, el nivel de pobreza para el cuarto trimestre de 2012 era del 24,25% y el nivel de indigencia de 4,66% - más del doble de lo difundido por el INDEC.

Asimismo, según la estimación del Instituto Pensamiento y Políticas Públicas (IPyPP) de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), una familia con dos hijos requería en julio de 2012 de 2.251 pesos por mes para cubrir sus alimentos: casi 19 pesos por persona. Es decir, un poco más del triple de lo que estableció el Indec. El reporte del instituto de la CTA también midió el costo de un índice denominado Canasta Básica Total que cubre, además del alimento, los gastos vinculados a la vivienda y los servicios: una familia tipo necesitaba de 4.151,6 pesos para no caer por debajo de la línea de la pobreza.

De esta manera, la incorrecta valuación de la CBA en la República Argentina junto con el crecimiento de los precios de los productos que la componen – que por lo menos duplica la inflación de bienes y servicios totales según cualquier medición que se considere – lleva a una imposición tributaria regresiva que dificulta de manera creciente su acceso para segmentos cada vez más amplios de la población.

Impacto y recursos necesarios de la CBAS. No obstante los indicadores presentados anteriormente que refieren a valores más elevados, la presente iniciativa toma en cuenta el valor de la CBA del INDEC. De esta manera, los recursos necesarios para la implementación de la devolución del IVA teórico de los bienes que componen la CBA rondarían en el año 2013 los 5.600 millones de pesos, considerando alrededor de 2.800.000 hogares beneficiados con la presente iniciativa.

Más allá de sus elementos estructurales, el motor de la pobreza en la República Argentina - que en la década del noventa fue la falta de empleo - está dado ahora por el incremento en los precios de los productos alimenticios. A pesar de la recuperación del mercado laboral muchos trabajadores, aún con empleo formal, no alcanzan un ingreso suficiente para superar la línea de pobreza y una proporción

considerable de los mismos, la línea de la indigencia. El quiebre se produjo por el aumento continuo en los precios de los bienes que componen la CBA, y hasta ahora esa reversión se mantiene.

El desconocimiento oficial del problema inflacionario impacta negativamente en los sectores más vulnerables porque la evolución del gasto social prevista por el gobierno se ubica muy por debajo de la inflación real. Asimismo, el Presupuesto Nacional de 2013 mantiene la misma estructura impositiva regresiva donde los ingresos indirectos al consumo como el Impuesto al Valor Agregado representan el principal pilar de recaudación.

Dado el bajo nivel promedio de los ingresos de los hogares en Argentina, la mayor parte de los mismos se destina a adquirir productos de primera necesidad – entre un cuarto y un 64% de los ingresos dependiendo el nivel de ingresos –. El porcentaje que cada decil de ingresos dedica a “Alimentos y Bebidas” desciende en forma lineal al aumentar el decil donde se encuentra el hogar de la siguiente manera: el 53,9% de los ingresos entre los hogares del primer decil se destina a “Alimentos y Bebidas”, en el segundo, el 47,8%; en el tercero, el 43,9%; en el cuarto, el 41,7%; en el quinto, el 39,3%; en el sexto, el 36,8%; en el séptimo, el 34,3%, en el octavo, el 31,9%; en el noveno, el 28,7%; y en el décimo, el 23,8%. De esta manera, el IVA en un contexto inflacionario como el actual genera la licuación de los ingresos de los hogares de menores ingresos incrementándose así la masa porcentual ubicada debajo de la línea de pobreza.

En la mayoría de los países de Latinoamérica, los alimentos de la Canasta Básica se encuentran exentos o se les aplica una tasa diferencial notablemente inferior tal como está planteando en la actualidad la República Federativa de Brasil a través de una iniciativa de su Presidente Dilma Rousseff que ha avanzado en la eliminación los impuestos aplicados a los productos de la Canasta Básica de Alimentos a fin de contener la inflación – ubicada en torno al 5% - con el fin de beneficiar a los segmentos más populares del sistema económico. Actualmente Argentina es el segundo país con el IVA más alto de Sudamérica con el agregado de que el no reconocimiento de las tasas de inflación reales lleva a una presión tributaria que afecta especialmente a los hogares más pobres.

Frente a este escenario, la exención del IVA para las tarifas de agua potable y saneamiento y electricidad así como la devolución a los segmentos de población de menores ingresos de la carga tributaria del IVA teórico como resultante del gasto de los hogares en los bienes que componen la CBA son cuestiones impostergables en el marco de una necesaria reforma impositiva que reduzca los gravámenes a la producción, el trabajo y el consumo.

La presente Ley constituye asimismo un instrumento para comenzar a direccionar los subsidios desde el lado de la demanda a aquellos segmentos de la población que realmente lo necesitan. En la actualidad la situación tarifaria en Argentina responde a una estructura que privilegió subsidios a la oferta a través de las empresas proveedoras de bienes y servicios públicos siendo de esta manera prácticamente imposible diferenciar quién se beneficia de los mismos.

Dada la universalidad de los subsidios y la diferencia entre precios y costos, va a ser muy difícil desmontar un sistema de subsidios de estas características. Un esquema como el propuesto en la presente permitiría focalizar y concentrar los beneficios en los sectores sociales en situación de vulnerabilidad socio – económica y protegerlos de futuros aumentos tarifarios a un costo estimado para 2013 del orden de los 2.400 millones de pesos para el caso de la energía eléctrica y de unos 595 millones de pesos para el caso del servicio de agua y saneamiento.

La integración de ambos beneficios arroja un monto de alrededor de 8.600 millones de pesos, valor incluso por debajo al considerado en el Presupuesto Nacional 2013 para la Asignación Universal por Hijo y Embarazo Plan Nacer - Programa "Atención de la Madre y el niño" (14.096,3 millones de pesos) con una meta física de 3.5977.014 niños y 219.044 mujeres embarazadas como beneficiarios. La presente Ley reportará de esta manera un beneficio para una población estimada en aproximadamente 9.400.000 habitantes distribuidos en cerca de 2.800.000 hogares de la República Argentina. La iniciativa representa un incremento cercano al 0,7% en la participación del gasto público social en relación al PBI – cuya participación pasó del 23% en 2007 al 28% en 2010 – enfocando en uno de los puntos críticos: la seguridad alimentaria de la población.

De esta manera, Argentina se acercaría aún más a ratios de países industrializados con gasto público social alto (Francia, Suecia, Países Bajos, Austria) donde el mismo alcanza el 30% del PBI mientras que en países latinoamericanos con gasto social bajo (Bolivia, El Salvador, Guatemala), el mismo no ha superado históricamente el 14% del PBI.

A los efectos de impulsar el acceso a segmentos sociales de menores ingresos a una CBA acorde a su desarrollo humano integral, es que solicito a mis pares me acompañen en la presente iniciativa.

Gerardo R. Morales. – José M. Cano. – Juan C. Marino. – Laura G. Montero. – Ernesto Sanz. – Alfredo A. Martínez. – Roy A. Nikisch. – Arturo Vera. – Luis P. Naidenoff. –