



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

Artículo 1°. – Sustitúyese el artículo 52 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado (t.o. 1997) y sus modificaciones, por el siguiente:

“ARTÍCULO 52 — El producido del impuesto establecido en la presente ley, se destinará:

a) El SESENTA Y TRES POR CIENTO (63%) al régimen nacional de previsión social, en las siguientes condiciones.

1. El NOVENTA Y OCHO CON DOS CENTESIMOS POR CIENTO (98,2%) para el financiamiento del régimen nacional de previsión social, que se depositará en la cuenta de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL.

2. El UNO CON OCHO CENTESIMOS POR CIENTO (1,8%) para ser distribuido entre las jurisdicciones provinciales y la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, de acuerdo a un prorrateador formado en función de la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada una de esas jurisdicciones al 31 de mayo de 1991. Los importes que surjan de dicho prorrateo serán girados directamente y en forma diaria a las respectivas cajas con afectación específica a los regímenes provisionales existentes. El prorrateo será efectuado por la mencionada Subsecretaría sobre la base de la información que le suministre la Comisión Federal de Impuestos. Hasta el 1 de julio de 1992, el CINCUENTA POR CIENTO (50 %) del producido por este punto se destinará al Tesoro Nacional.

Cuando existan Cajas de Previsión o de Seguridad Social en jurisdicciones municipales de las provincias, el importe a distribuir a las mismas se determinará en función a su número total de beneficiarios existentes al 31 de mayo de 1991, en relación con el total de beneficiarios de los regímenes previsionales, nacionales, provinciales y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

El NOVENTA Y OCHO CON DOS CENTESIMOS POR CIENTO (98,2%) de dicho importe se deducirá del monto a distribuir de conformidad al punto 1., y el UNO CON OCHO CENTESIMOS POR CIENTO (1,8%), del determinado de acuerdo con el punto 2. Los importes que surjan de esta distribución serán girados a las jurisdicciones provinciales, las que deberán distribuirlos en forma automática y quincenal a las respectivas Cajas Municipales.

b) El TREINTA Y SIETE POR CIENTO (37%) se distribuirá de conformidad al régimen establecido por la Ley N° 23.548.”

Artículo 2°. – Sustitúyese el artículo 3° de la ley 25.413, por el siguiente:



H. Cámara de Diputados de la Nación

“ARTÍCULO 3º— El cien por ciento (100 %) de este impuesto se distribuirá de conformidad al régimen establecido por la Ley N° 23.548.”

Artículo 3º. – Sustitúyese el artículo 42 de la ley 27.541, por el siguiente:

“ARTÍCULO 42.- El producido del impuesto establecido en el artículo 35 de la presente ley, se destinará:

- a) El cuarenta y dos por ciento (42%) se distribuirá de conformidad al régimen establecido por la Ley N° 23.548;*
- b) El treinta por ciento (30%) al financiamiento de obras de vivienda social: del fideicomiso Fondo de Integración Socio Urbana creado por la ley 27.453 y el decreto 819/2019, obras de infraestructura económica y fomento del turismo nacional;*
- c) El veintiocho por ciento (28%) al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).”*

Artículo 4º. – Sustitúyese el artículo 19, del Capítulo IV del Título III de la ley 23.966, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, por el siguiente:

“ARTÍCULO 19 — El producido del impuesto establecido en el Capítulo I de este Título y, para el caso de los productos indicados en los incisos a), b), c), d), e), f), g), h) e i) de la tabla obrante en el primer párrafo del artículo 11, el producido del impuesto establecido en el Capítulo II, se distribuirá de la siguiente manera:

- a) Tesoro Nacional: 10,40%*
- b) Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) -Ley 21.581: 15,07%*
- c) Provincias: 10,40%*
- d) Distribución de conformidad al régimen establecido por la Ley 23.548: 28,69%*
- e) Fideicomiso de Infraestructura Hídrica - Decreto 1381/2001: 4,31%*
- f) Fideicomiso de Infraestructura de Transporte - Decreto 976/2001: 28,58%*
- g) Compensación Transporte Público - Decreto 652/2002: 2,55%.”*

Artículo 5º. – Sustitúyese el artículo 55, de la ley 24.977 y sus modificaciones, por el siguiente:

“ARTÍCULO 55.- La recaudación del impuesto integrado, a que se refiere el artículo 11, se destinará:

- a) El setenta por ciento (70%) a su distribución de conformidad al régimen establecido por la Ley 23.548;*
- b) El treinta por ciento (30%) a las jurisdicciones provinciales en forma diaria y automática, de acuerdo a la distribución secundaria prevista en la ley 23.548 y sus*



H. Cámara de Diputados de la Nación

modificaciones, incluyendo a la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, de acuerdo con la norma correspondiente. Esta distribución no sentará precedente a los fines de la Coparticipación.”

Artículo 6°. - Sustitúyese el artículo 11 de la ley 25.239 y sus modificaciones, por el siguiente:

“ARTÍCULO 11— El producido del impuesto creado por la ley citada en el artículo anterior será distribuido de conformidad al régimen establecido por la Ley 23.548.”

Artículo 7°. –Porrógase hasta el 31 de diciembre de 2027, inclusive, la vigencia de las asignaciones específicas estipuladas para el Impuesto al valor agregado previsto en la Ley de Impuesto al Valor Agregado (t.o. 1997) y sus modificaciones.

Artículo 8°. – Las disposiciones de la presente ley serán de aplicación a partir del 1° de enero de 2023.

Artículo 9°. – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO

PAULA OLIVETO LAGO

MARIANA ZUVIC

VICTORIA BORREGO

MARCELA CAMPAGNOLI

LAURA CAROLINA CASTETS

MÓNICA FRADE

RUBÉN MANZI

LEONOR MARTINEZ VILLADA

MARIANA STILMAN



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

El presente proyecto pretende un reordenamiento de las asignaciones específicas a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), incrementando el porcentaje de afectación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los efectos de garantizar el sostenimiento de las políticas universales, promover su carácter federal, asegurando su goce a lo largo de todo el territorio de la nación y equilibrar los esfuerzos entre la nación y las provincias minimizando uno de los principales factores de desequilibrio de las cuentas públicas nacionales.

En tal sentido, primero debemos señalar que el IVA es un impuesto indirecto interno y que la distribución de las competencias tributarias entre la Nación y las provincias es establecida por la Constitución Nacional en los artículos 4° y 75 inciso 2°. De allí surge que es competencia del Congreso de la Nación, *“Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias”*. Así como *“imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.”* Luego, agrega que dichas contribuciones son coparticipables con excepción de las que hubieran sido objeto de una asignación específica.

Consecuentemente, la Nación y las provincias poseen facultades concurrentes para establecer impuestos indirectos internos. A su vez, los fondos recaudados por el estado federal como consecuencia de los impuestos internos, sean estos de carácter directos o indirectos, deben ser coparticipados o asignados específicamente con los recaudos exigidos por el inciso 3° del artículo 75: *“por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”*.

Lo que autoriza el instituto de las asignaciones específicas, incorporado en la reforma de 1994, es la detracción de sumas que, de modo contrario, deberían ser coparticipadas. Al respecto, Bidart Campos ha sostenido que *“no implica violar, ni alterar, ni modificar el régimen de coparticipación, desde que es la misma normativa constitucional que implanta tal régimen la que, a la vez, autoriza a exceptuar de él el ingreso y la distribución de aquellas asignaciones destinadas a un objetivo o sector especial.”*¹

En similar sentido, Quiroga Lavié plantea que *“La única excepción a la coparticipación es respecto de aquellos impuestos “que tengan asignación específica”*. Posteriormente agrega, *“Ello no significa que no pueda utilizarse parte de los fondos de la coparticipación para asignaciones específicas que disponga el Congreso (para retirarlos de la masa coparticipable) en la medida en que cumpla con lo dispuesto en el*

¹ Bidart Campos, German, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Ediar: Ciudad de Buenos Aires (2006).



H. Cámara de Diputados de la Nación

nuevo inciso 3º, artículo 75: "ley especial con mayoría agravada pero sólo "por tiempo determinado"."²

A mayor abundamiento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que "las asignaciones específicas (que por lo arriba señalado deben tener siempre una 'finalidad determinada') sólo pueden ser establecidas por el Congreso Nacional sobre una parte o el total de la recaudación de impuestos indirectos o directos en particular, por tiempo determinado y mediante la sanción de una ley especial con las referidas mayorías agravadas de ambas Cámaras, y que esta es la única y excepcional facultad con la que cuenta la Nación para afectar los impuestos que integran la masa coparticipable, sin necesidad de contar con un Pacto o la previa conformidad de las provincias y de la CABA"³

La doctrina ha entendido que el modo de distribución de la masa coparticipable tiene dos etapas. La distribución primaria mediante la cual se realiza el reparto de fondos entre el estado federal y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, posteriormente, la distribución secundaria que refiere al reparto entre provincias y la CABA. Es justamente, previo a la distribución primaria que las asignaciones específicas son detraídas para no formar parte de la masa coparticipable.

Resulta pertinente realizar un repaso histórico para comprender la referida distribución de competencias tributarias entre la Nación y las provincias. En ese sentido, Juan Vicente Sola, hace una distinción en tres etapas⁴:

1. La primera etapa va de 1853 con el dictado de la Constitución Nacional hasta 1890 en donde la asignación de recursos prevista en la Constitución es respetada. Esto fue posible gracias al peso que durante ese período tuvieron los derechos de importación y exportación que correspondían a la Nación, en virtud del entonces artículo 67, inciso 8º.
2. El segundo período, según Sola, comienza en 1890, a partir de la disminución de los ingresos aduaneros como consecuencia de la crisis económica. En ese entonces, con fundamento en lo que era el 67 inc. 2º, comenzaron a establecerse impuestos internos que progresivamente fueron incrementando su participación en relación con los ingresos por derechos de exportación e importación.
3. Finalmente, destaca una tercera etapa, desde 1930 hasta la actualidad, caracterizada por la coparticipación impositiva. Así fue como, en respuesta a la crisis de 1929, se sancionaron las leyes, la Ley 12.139 de unificación de los impuestos internos, la Ley 12.143 transformó el impuesto a las transacciones en el impuesto a las ventas y la ley 12.147 que prorrogó la aplicación del impuesto a

² Quiroga Lavié, Humberto "Derecho Constitucional Argentino", Segunda edición, Rubizal-Culzoni: Santa Fe (2009).

³ CSJN, Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (338:1356).

⁴ Sola, Juan Vicente, "Tratado de Derecho y Economía", 1a ed, La Ley: Ciudad de Buenos Aires (2016).



H. Cámara de Diputados de la Nación

los réditos. Para el citado doctrinario, de esta manera el Estado nacional concentró los principales recursos tributarios, generando la necesidad de establecer un régimen de compensación a las provincias.

Las asignaciones específicas devienen como salida al problema que presenta, por un lado, una distribución constitucional de competencias tributarias que promueve la recaudación provincial o la coparticipación de los fondos recaudados por la Nación y, por otro, la necesidad del Estado federal de llevar adelante políticas universales que aseguren un estándar mínimo de bienestar social en todo el territorio de la nación.

Es interesante analizar lo resuelto en el fallo Shapiro vs. Thompson 394 U.S. 618, de 1969 de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Allí se examinó si un Estado de dicho país, podía establecer el requisito de un plazo mínimo de residencia para poder utilizar plenamente la asistencia social provista por ese Estado. Esa medida tenía por objeto, evitar la atracción de individuos necesitados de otras provincias con servicios sociales de peor calidad. Finalmente, la Corte estadounidense entendió que dicha prohibición legal para el goce de los servicios de asistencia social constituía una clasificación discriminatoria contraria a la garantía constitucional de igualdad.

Para Juan Vicente Sola, las asimetrías en los servicios sociales prestados entre provincias *“puede llegar a conflictos entre diferentes provincias, ya que existirá un incentivo de las provincias con menos recursos a trasladar a quienes requieran servicios sociales hacia las provincias que mantengan sistemas más elevados de sus prestaciones.”* Al respecto, considera que existen dos soluciones para tener un sistema de redistribución eficiente: *“la primera es un acuerdo entre las provincias para efectuar pagos entre ellas por los servicios prestados. Esto aumenta los costos de transacción ya que toda negociación en estos temas de alta sensibilidad social y política tiene elevados costos. La segunda es que la prestación de los servicios de asistencia social, o el pago de estas prestaciones sí son efectuadas por organizaciones locales, sea asumida por el gobierno federal.”*⁵

Es justamente en línea con la segunda solución provista por Sola que impulsamos la consagración federal de las políticas universales con recursos nacionales y provinciales. En ese sentido, la respuesta más eficiente y justa a las contingencias sociales es la prestación de servicios previsionales de manera unificada y uniforme para todo el territorio de la Nación y, en nuestro país, dicha cuestión solamente puede ser atendida por el estado federal con fondos recaudados por la Nación, previamente a su coparticipación.

Las políticas universales cuyos fondos buscamos garantizar a través de este proyecto, han sido una bandera histórica de la Coalición Cívica. Tal es así que fue en 1997 cuando Elisa Carrió y Elisa Carca comenzaron a plantear, la necesidad de instalar esquemas de políticas sociales basados en principios de derechos que deslinden "prestaciones" de la condición laboral o condición reproductiva y, presentaron en la

⁵ Juan Vicente Sola, Tratado de derecho y economía, 1a ed, La Ley: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016).



H. Cámara de Diputados de la Nación

Cámara de Diputados de la Nación el primer proyecto de Ingreso Ciudadano a la Niñez (INCINI).

Desde entonces, ha sido nuestro horizonte establecer en la Argentina una red de seguridad en los ingresos para todos los ciudadanos, en general, y para la niñez, en particular, de modo que, a mediano o largo plazo, la totalidad de los ciudadanos del país cuenten con un ingreso básico garantizado fiscalmente, y de esta forma, no sólo sea posible prevenir que las personas caigan en situaciones de pobreza extrema sino, también, permitir formas más eficientes y equitativas para el funcionamiento del mercado de empleo y mejorar los problemas derivados del desempleo y el subempleo. En tal sentido, dadas las limitaciones fiscales del país y los profundos cambios institucionales que deberían realizarse para la instauración plena de una garantía universal de este tipo, propusimos como objetivo razonable del corto plazo el establecimiento de un ingreso garantizado fiscalmente que cubra a todos los niños y niñas hasta el momento de cumplir 18 años y a las mujeres embarazadas y personas con discapacidad.

En similar sentido a lo que veníamos proponiendo, en el año 2009 el gobierno emitió el Decreto 1602/2009 que, a los fines de *“contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley N° 24.714”*, se creó la Asignación Universal por Hijo (AUH) para la Protección Social. Esto es, *“una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.”* La misma se destinó a menores pertenecientes a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. Años después se incorporó a los menores a cargo del personal de casas particulares y de los inscriptos en el monotributo social.

Otros destinatarios de las políticas universales son los adultos mayores que constituyen junto a los niños, la franja más vulnerable de nuestra sociedad, y por eso también requieren de políticas públicas específicas para garantizarles una vida digna, aun cuando no hubieran podido completar los años de aportes necesarios para acceder a una jubilación. Por ello, es destacable la sanción de la Ley 27.260 del 2016 que, en el marco de la reparación histórica para jubilados y pensionados creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), *“de carácter vitalicio y no contributivo, para todas las personas de 65 años de edad o más”* que cumplieran con determinados requisitos.

Como ya hemos indicado, las políticas universales son el modo más eficiente de garantizar la satisfacción de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, de un modo equitativo a lo largo de todo el territorio de la Nación. Más aún, a partir de la reforma de 1994 en la que, mediante la constitucionalización de los tratados internacionales de derechos humanos, los convencionales jerarquizaron el rango de las obligaciones internacionales asumidas por nuestro país en tratados tales como, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal



H. Cámara de Diputados de la Nación

de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y; la Convención sobre los Derechos del Niño.

De hecho, el deber de otorgar los beneficios de la seguridad social con carácter de integral e irrenunciable ya se encontraba previsto en el texto constitucional en el artículo 14 bis que, a su vez, contempló el seguro social obligatorio; *“la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”*

Asimismo, en el artículo 75 inciso 23, la Constitución Nacional previó como una de las atribuciones del Congreso de la Nación, *“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Así como lo encomienda a “Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.”*

No podemos dejar de señalar la Convención sobre los Derechos del Niño, también con jerarquía constitucional, por la que nuestro país se comprometió a *“asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar”* hasta el *“máximo de los recursos de que dispongan”*. Asimismo, en el artículo 26 el tratado establece que los firmantes *“reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.”* Por último, obliga a los Estados firmantes a lo siguiente: adoptar medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a sus derechos; proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda; tomar las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño.

A mayor abundamiento, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobada por la Ley 26.378, prevé el derecho de las personas con discapacidad a tener un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, así como el derecho a la protección social.

Por último, en el año 2017, el Congreso de la Nación aprobó a través de la Ley 27.360 la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores que establece, entre otras cuestiones, que *“Los Estados Parte*



H. Cámara de Diputados de la Nación

adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar a la persona mayor el goce efectivo del derecho a la vida y el derecho a vivir con dignidad en la vejez hasta el fin de sus días, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población.” En lo vinculado a la seguridad social, dicta que “toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.”

Podemos observar que existe por encima y de manera preexistente a toda unidad política de la Argentina, una serie de derechos que son inherentes a los destinatarios de la Constitución Nacional, es decir, en los términos de su preámbulo, a la generación constituyente, las generaciones posteriores y a todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino. Su cumplimiento es una obligación que atañe a toda la Federación y, en consecuencia, las provincias no pueden ser ajenas a su financiamiento.

Esto no puede ser obviado en la discusión respecto de la soberanía y la distribución de competencias. Vale recordar que, en los tiempos independentistas, Mariano Moreno sostenía que la revolución no había disuelto al Estado nacional y que, por tanto, *“la soberanía era una sola e indivisible, su titular era “el pueblo”, en singular, o sea, el ex virreinato.”*⁶ En igual sentido, Manuel Moreno planteó que las provincias comenzaron a ser soberanas recién a partir de 1820 cuando cada una de las provincias quedó en *“uso completo de su soberanía, de toda aquella soberanía, que antes estaba en el estado general respecto de aquella, que antes había tenido el gobierno español”*.⁷

Más tarde, en las discusiones durante la época de la conformación del Estado, Juan Bautista Alberdi sostuvo que, *“La República Argentina no es un pueblo que esté por crearse, no se compone de gentes desembarcadas ayer y venidas de otro mundo para constituirse recién. Es un pueblo con más de dos siglos de existencia, que tiene instituciones antiguas y modernas, desquiciadas e interrumpidas, pero reales y existentes en cierto modo.”*⁸ Para Alberdi, nuestro sistema federal, a diferencia del de los Estados Unidos, *“procede de una sola soberanía nacional, que se afloja o divide en soberanías individuales hasta determinado punto”*⁹. A su vez, planteó que previo a 1853, *“Existía la Nación, existía un Estado político, que con el nombre de República Argentina había reemplazado al Virreinato de Buenos Aires. [...] Ajenas de gobierno central o común, no porque hubiesen renunciado jamás a tenerlo sino por la dificultad de constituirlo, las varias secciones o provincias de esa Nación estipularon repetidos pactos preparatorios de la reorganización del antiguo gobierno central, no ya en el grado de su consolidación*

⁶ Levaggi, Abelardo, “Confederación y federación en la génesis del Estado argentino”, Universidad de Buenos Aires (2007).

⁷ Ravnigani, Emilio, “Asambleas Constituyentes Argentinas”, tomo II, Universidad de Buenos Aires (1937).

⁸ Alberd, Juan Bautista, “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Biblioteca del Congreso de la Nación: Buenos Aires (2017).

⁹ Alberdi, Juan Bautista, “Cartas Quillotanas”, La Cultura: Buenos Aires (1916).



H. Cámara de Diputados de la Nación

o fusión de otro tiempo, sino bajo la base de una descentralización". De acuerdo a su interpretación, la mira de la Federación Argentina fue "sustraerse a la omnipotencia del gobierno nacional o central mal ejercido por Buenos Aires, y fundar la independencia provincial sin perjuicio de la nacionalidad del país".¹⁰ Para Natalio Botana, lo que Alberdi postulaba era que "no nació el pacto federal en Argentina de unos territorios que guardaban su originaria independencia, cediendo su soberanía, sino de la autonomía que un poder central concedía a un conjunto de provincias que antaño fueron parte de un solo Estado."¹¹

Nuestra posición es que las obligaciones legales y convencionales que ha asumido la República Argentina solo pueden ser efectivamente cumplidas mediante la implementación de un conjunto de políticas universales, es decir, políticas que tengan por destinatarios a todos los habitantes de la nación o, lo que es igual, a todos los habitantes de todas las provincias. Esto implica una enormidad de recursos en cuya satisfacción las provincias necesariamente deben concurrir.

Es en ese sentido que, en los últimos años, este H. Congreso ha dictado numerosas leyes que previeron la asignación específica de una porción o de la totalidad de ciertos tributos a la ANSES. A saber, el 100% del impuesto al cheque; el 10,3% del IVA; el 70% del impuesto PAÍS; el 28,7% del impuesto a los combustibles líquidos e internos unificados, el 70% del impuesto integrado del monotributo; y la totalidad de lo recaudado por el impuesto adicional a los cigarrillos.

Estos recursos se suman a los recursos propios de la ANSES que, acuerdo al presupuesto ejecutado durante el ejercicio 2021, son los aportes y contribuciones de empleados y empleadores (4,2% del PBI) y las rentas de la propiedad (0,4% del PBI), es decir el rendimiento de los activos financieros en manos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Con ambas fuentes de ingresos el organismo tiene recursos por 4,6% del PBI.

Por otro lado, la referida agencia debe hacer frente a gastos que ascienden al 8,9% del PBI. Los más significativos son: las jubilaciones y pensiones (6,3% del PBI); las asignaciones familiares (0,5%); la AUH (0,5%); las PNC (0,2%) y la PUAM (0,1%).

De esta manera, con recursos propios por 4,6% y gastos por 8,9% del PBI, el resultado del organismo es de un déficit de 4,3% del PBI. Este desequilibrio se ve reducido parcialmente por la asignación específica de los impuestos que mencionamos y que en su conjunto ascienden al 2,7% del PBI.

Ahora bien, a pesar de los fondos propios que recauda la ANSES y las asignaciones específicas que se le adicionan, aún no alcanzan los recursos para hacer

¹⁰ Alberdi, Juan Bautista, "De la integridad nacional de la República Argentina, bajo todos sus sistemas de gobierno, a propósito de sus recientes tratados con Buenos Aires", Londres (1855).

¹¹ Botana, Natalio R., "El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930", en *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1993).



H. Cámara de Diputados de la Nación

frente a los gastos que demanda el sostenimiento de las prestaciones previsionales. Tal es así que el desequilibrio final resulta en un 1,6% del PBI que es cubierto con transferencias del Tesoro Nacional.

Esto quiere decir que para que los argentinos gocen de las prestaciones previsionales que les corresponden, el Estado nacional debe saldar con recursos propios la diferencia entre la sumatoria de los recursos propios de la ANSES y los que le fueron asignados específicamente, y el gasto previsional que la misma debe afrontar. Esta situación además de ser injusta para con la Nación que no puede hacer partícipes de dicha carga a las provincias, es totalmente indeseable porque supedita las políticas previsionales a la disponibilidad de fondos del Estado nacional. Además, ignora que actualmente la mayoría de las provincias poseen resultados superavitarios, mientras que la Nación arrastra años de un déficit principalmente compuesto por el gasto previsional.

En ese sentido se expresó Marina Dal Poggetto en una disertación, en el marco del 58° Coloquio de IDEA, donde explicó, *“cuando uno mira la composición del aumento del gasto público, más de un tercio se debe a transferencias. El grueso de ellas es el componente previsional y, en menor medida, los subsidios y las transferencias en gasto social.”* Luego agrega, *“El grueso de las transferencias las maneja la Nación. Esto se debe a que, en el Consenso Fiscal de los 90’, la Nación se quedó con el esquema previsional y las provincias con la salud y la educación. Pero después cuando se dictó la moratoria previsional y se duplicó el número de jubilados, se aumentó el gasto que, en principio se iba a financiar licuando las jubilaciones más altas y después con la movilidad previsional y la reparación histórica se generó un sistema que es contributivo y solidario en simultáneo.”*

Finalmente concluyó diciendo, *“Pongamos la discusión sobre la mesa, los jubilados de la moratoria previsional son jubilados que no están en una cosa que se llama territorio nacional, están en las provincias. Hay una discusión de fondo sobre el esquema de coparticipación vinculado a cómo se distribuyen los recursos, cómo se gastan los recursos y sobre todo en relación a la calidad del gasto. Todos estamos de acuerdo que sea el otro el que afronte los gastos y estamos destruyendo la economía con la falta de acuerdo que tenemos en relación al manejo de la cosa pública.”*¹²

Vale recordar que los convencionales constituyentes fueron conscientes de los problemas derivados de una rígida distribución de competencias tributarias en favor de las provincias y una creciente necesidad de fondos por parte de la Nación y consagraron constitucionalmente lo que en la práctica ya sucedía: la coparticipación federal de impuestos. A su vez, previeron a las asignaciones específicas como modo de detraer sumas de impuestos coparticipables. Por último, encomendaron la sanción de un nuevo régimen de coparticipación en los términos del artículo 75 inciso 2° de la Constitución.

¹² Disertación “Finanzas públicas: debate” en el marco del 58° Coloquio de IDEA de 14 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5spOXHDRAM&t=1645s>



H. Cámara de Diputados de la Nación

No obstante, ello nunca sucedió y la coparticipación se rige todavía por la Ley 23.548 de 1988.

Indudablemente, el financiamiento de las políticas universales debe ser abordado en el marco de un pacto federal que comprenda, además de la sanción de una ley convenio que instituya un nuevo régimen de coparticipación de impuestos, una reformulación de la relación entre la nación y las provincias basado en el principio de la buena fe federal que implica, como explica Bidart Campos, que las partes constitutivas de la federación asuman una conducta que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal *in totum*.

Sin embargo, en el contexto político actual no parece posible reunir los consensos necesarios para avanzar en ese sentido. En efecto, hasta tanto se sancione un nuevo régimen de coparticipación que dé una solución definitiva, hemos optado por hacer uso del remedio constitucional de las asignaciones específicas para que tanto la Nación como las provincias concurren en el financiamiento de las políticas universales y resulte asegurada su continuidad, evitando cualquier incertidumbre que pudiera existir en los beneficiarios en relación a si las prestaciones podrán mantenerse.

Por tales motivos y habida cuenta que la dispersión de la asignación de fondos a la ANSES en múltiples impuestos, constituye un obstáculo para poder avanzar en rebajas impositivas sin afectar los recursos de la ANSES, es que proponemos una reconfiguración de las asignaciones específicas destinadas a su financiamiento incrementando el porcentaje de afectación del IVA y derogando la asignación de los demás impuestos, de modo tal de cubrir con la totalidad de las necesidades presupuestarias para el sostenimiento de las prestaciones previsionales, de manera unificada en un solo impuesto y sin la necesidad de recurrir a transferencias del Tesoro nacional que agraven la situación de las finanzas públicas nacionales.

En el entendimiento de que, en toda circunstancia, los beneficiarios de las políticas universales deben tener asegurada la prestación que les es debida y que su financiamiento debe ser afrontado mediante el esfuerzo conjunto de la Nación y de las provincias es que solicitamos a este Honorable cuerpo el acompañamiento de este proyecto de ley.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO

PAULA OLIVETO LAGO

MARIANA ZUVIC

VICTORIA BORREGO

MARCELA CAMPAGNOLI

LAURA CAROLINA CASTETS



H. Cámara de Diputados de la Nación

MÓNICA FRADE

RUBÉN MANZI

LEONOR MARTINEZ VILLADA

MARIANA STILMAN