



**DIPUTADOS  
ARGENTINA**

“2020 – Año del General Manuel Belgrano”

## **PROYECTO DE RESOLUCIÓN**

**LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN**

### **RESUELVE**

Dirigirse al Poder Ejecutivo Nacional a fin que ante la emergencia dispuesta por Decreto 260/2020 (B.O. 12/03/2020) y normas complementarias, convoque a los gobernadores y a las gobernadoras de los veintitrés distritos electorales, como así también al señor Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y señores ministros de Salud y Acción Social, Economía y del Interior de la Nación, a fin de acordar un “CONSENSO SANITARIO, SOCIAL, ECONÓMICO Y FISCAL EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y SOCIAL COVID-2019”, para su posterior ratificación por esta Cámara de Diputados de la Nación.



“2020 – Año del General Manuel Belgrano”

## **FUNDAMENTOS**

Señor Presidente:

Con motivo de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud con fecha 11 de marzo de 2020, por el brote del nuevo coronavirus que por entonces había alcanzado a nivel global el número de 118.554 con un saldo de muertes de 4.281, afectando a 110 países, el gobierno nacional dictó el Decreto 260/2020 por el cual se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, por el plazo de un año a partir de su entrada en vigencia.

A través del mismo, se instruyó al Ministerio de Salud de la Nación, como autoridad sanitaria a disponer de distintas medidas tanto de difusión como de acción directa respecto de las personas afectadas, de la población en general y de los efectores de salud, ordenando la articulación con las jurisdicciones locales la comunicación de riesgo tanto pública como privada, en todos sus niveles.

Como norma de salud primaria, se dispuso el aislamiento obligatorio por catorce días y acciones preventivas para evitar la propagación de la pandemia y la atención satisfactoria de los afectados, mediante el diseño de actuación de los distintos ministerios a nivel nacional, autorizando al Jefe de Gabinete de Ministros a proceder a la reasignación de las partidas presupuestarias necesarias para la implementación de estas medidas de emergencia dictadas con carácter de orden público, es decir para todo el territorio nacional.

Si bien el presidente Alberto Fernández, se puso al frente de la problemática al momento de implementar estas medidas excepcionales, para ello contó con el respaldo del Ministerio de Salud, recientemente reinsertado dentro del gobierno nacional para devolverle a la Argentina una política sanitaria basada en la calidad, el acceso, la equidad y el talento humano.

El aumento del número de personas infectadas, y las recientes estimaciones respecto a que en nuestro país el punto más alto de la pandemia se alcanzaría en la primera quincena del mes de mayo, hace necesaria la adopción de nuevas medidas a todos los niveles, sean nacionales o provinciales, en función



“2020 – Año del General Manuel Belgrano”

de las áreas afectadas; tal es así que ya existen proyectos para la creación de “Comités de crisis por el Covid-19” en algunas provincias y dependencias.

A nivel nacional, el Ministerio de Transporte con fecha 13/03/2020, dictó la Resolución 60/2020 por la cual se crearon varios comités de crisis a saber: 1) el “COMITÉ DE CRISIS PREVENCIÓN COVID-19 EN EL TRANSPORTE FERROVIARIO”, 2) el “COMITÉ DE CRISIS PREVENCIÓN COVID-19 PARA EL TRANSPORTE AUTOMOTOR”, 3) El “COMITÉ DE CRISIS PREVENCIÓN COVID-19 EN EL TRANSPORTE FLUVIAL, MARÍTIMO y LACUSTRE”.

Si bien todas estas iniciativas resultan auspiciosas para hacer frente a este enemigo silencioso que afecta a todo el contexto internacional, lo cierto es que en atención a nuestro sistema de gobierno federal, se necesita contar con una unidad normativa para lograr una mayor eficacia en estas políticas públicas de extrema necesidad y urgencia.

En el ejemplo del transporte público antes señalado, observamos que cada provincia tiene su propia normativa, de manera tal que la circulación a lo largo del territorio está regulada por distintos marcos legales, lo que resta efectividad a las medidas sanitarias y de seguridad ordenadas por el gobierno nacional, adoptadas en forma oportuna y con la firmeza que la situación amerita.

En nuestro país los efectos de la pandemia golpean fuertemente ante el doloroso y escandaloso escenario social en el que al momento de la asunción del presidente Alberto Fernández, más de 14 millones de argentinos se encontraban bajo la línea de pobreza, alcanzando el 35,4% del total de la población y la indigencia había trepado al 7,7%, con un nivel récord de inflación del 53,8% durante el año 2019 y una deuda pública inusitada tanto en monto como en concentración temporal de vencimientos -que el mismo FMI considera impagable-, lo que dejó al descubierto que la suma de la búsqueda egoísta de los intereses privados, ha redundado en un perjuicio y no en un beneficio colectivo.

En síntesis, el actual gobierno se encontró con una situación extremadamente delicada, con un país dañado en su tejido social y productivo y herido por divisiones profundas entre sus ciudadanos. Asimismo, se punto de partida para la reconstrucción social en el marco del Contrato de la Ciudadanía Social, se vio aún más agravado por la expansión del Covid-19.



“2020 – Año del General Manuel Belgrano”

Ante estas circunstancias, hoy es el momento de acordar entre todos los sectores políticos y sociales un accionar común por encima de las ideologías, que permita salir de la desesperanza y así poner en marcha nuestra empobrecida economía para poder aspirar a erradicar este flagelo que no hace distinción entre ricos o pobres y que condena al pueblo argentino en una situación de extrema vulnerabilidad con afección a los derechos humanos primarios, es decir, aquellos derechos básicos que se requieren para acceder a una vida digna, con todo lo que ello implica.

Con ese objetivo, debemos encausar este nuevo desafío en el camino de los consensos, consensos alcanzados a través de la Ley 27.541 (B.O. 23-12-19) de “Emergencia Pública en materia Económica, Financiera, Fiscal, Administrativa, Previsional, Tarifaria, Energética, Sanitaria y Social” y de la Ley 27.544 (B.O. 12/02/2020) de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública, que seguramente requerirán adecuaciones a la luz del nuevo escenario económico.

La sanción de todas estas iniciativas, ponen en evidencia los esfuerzos de los distintos bloques políticos para unificar criterios en el proceso de elaboración de propuestas articuladas que aporten soluciones a las demandas de la sociedad. Hoy nos convoca un tema de singular importancia y sin precedentes que requiere de un consenso especial en el que intervengan todos los jefes políticos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los distintos ministerios de la nación con injerencia directa en la problemática, de manera tal de lograr un marco normativo eficiente y sin distorsiones entre las distintas leyes vigentes a nivel nacional y provincial.

En nuestro país, la recaudación pública se lleva a cabo por los gobiernos nacional, provincial y municipal, principalmente mediante impuestos aplicados a ganancias, activos y consumo. A nivel nacional, la AFIP, entidad independiente que informa al Ministerio de Economía, es responsable de cobrar los impuestos, recaudar y supervisar. Los principales ingresos por recaudación de impuestos incluyen; Impuesto a las Ganancias, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, Impuestos Especiales, Impuesto a los Bienes Personales e Impuesto sobre los Débitos y Créditos Bancarios y otras operatorias.

El carácter federal de nuestro país otorga potestades tributarias a las provincias. Los recursos propios de las jurisdicciones representaban en el año



“2020 – Año del General Manuel Belgrano”

2016 el 7% del PBI y constituían el 44,8% de los recursos totales provinciales. Desde el punto de vista de su composición, el impuesto provincial más relevante es Ingresos Brutos, que ha ganado participación en los últimos años y contribuye con el 76% de la recaudación total. El segundo impuesto de importancia es el de Sellos, que aporta el 8,6% de los recursos, mientras que los impuestos directos, como el Inmobiliario y el Automotor, sólo representaban el 6,9% y 5,4% de la recaudación respectivamente. A nivel provincial, los impuestos son recaudados y administrados por los organismos fiscales de las provincias, trabajando bajo la directiva de los ministros de economía de cada una provincia. Los principales impuestos provinciales son: Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Impuesto al Sello e Impuesto a la Transferencia de Inmuebles conforme "El ABC del Sistema Tributario Argentino", Walter Agosto, CIPPEC Julio 2017.

Según el citado autor, los impuestos deben contribuir a la consecución de los objetivos de la política fiscal y, para ello, se necesita cumplir cinco requisitos esenciales: 1) *neutralidad*, evitando reducir el bienestar social, 2) *suficiencia*, para cumplir los objetivos propuestos, 3) *equidad*, entre los distintos sectores de la población teniendo en cuenta la capacidad de pago, 4) *simplicidad*, debe ser de fácil acceso para el contribuyente y así minimizar la evasión y elusión y 5) *crecimiento y estabilidad de precios*, es decir, que la estructura tributaria debe brindar la posibilidad de amortiguar los ciclos económicos, evitando las presiones inflacionarias y tendencias recesivas que aumenten el desempleo. Por su parte, las municipalidades recaudan ingresos mediante tasas y contribuciones especiales.

Este complejo proceso de articulación y generación de consensos políticos y sociales indispensable para hacer frente a esta situación sin precedentes, constituye el desafío más importante que deberá sortear el Poder Ejecutivo Nacional y las distintas Provincias a fin de adecuar un sistema tributario que cumpla los objetivos de eficiencia y equidad para que el estado pueda extraer los recursos de las empresas y familias con el objetivo de transformarlos en consumo e inversión colectiva, como vehículo a través del cual se transfieren los recursos de los bienes privados a la atención de las actuales necesidades de asistencia sanitaria, social y de mantenimiento y generación de empleo.

Según la OCDE, la expansión del coronavirus Covid-19 podría hacer que la economía mundial cayera este trimestre por primera vez desde la crisis financiera internacional de hace más de una década, señalando a las



“2020 – Año del General Manuel Belgrano”

economías de los países exportadores de materias primas como los principales afectados por la epidemia, entre ellos la Argentina.

Quedan pocos días antes del comienzo del mes de abril y la economía, con la excepción de algunos sectores claves, se ha paralizado completamente, las empresas no facturan. Empresa que no cobra, empresa que no paga a proveedores y empleados. La cadena de pagos está rota. La caída de las ventas sumada a la incapacidad financiera de las empresas de cumplir sus obligaciones, puede llevar a despidos masivos y quiebras generalizadas, con el agregado que la cesación de pagos y la imposibilidad de acceder al crédito, tornan inocua cualquier tipo de sanción que se pueda imponer coactivamente para evitar despidos masivos.

Si las empresas entraran en convocatoria de acreedores o quebrasen se vería gravemente afectada la posibilidad de una recuperación de la economía por cuanto el sistema no está preparado para administrar la cantidad de casos como los que podemos llegar a tener si no se adoptan las medidas de sostén para los empleadores, especialmente las pymes y trabajadores independientes monotributistas. El universo de los trabajadores registrados del sector privado en la Argentina comprende más de seis millones de individuos distribuidos entre diferentes sectores que prácticamente están inactivos como ocurre actualmente en los demás países afectados por el Covid-19.

Tanto desde la Organización Mundial de la Salud como de la Organización de las Naciones Unidas, requirieron a los países que integran el G20, que representan más del 80% del PIB (producto interno bruto) mundial, su compromiso político como sinónimo de solidaridad, para brindar ayuda financiera a fin de contar con terapias efectivas y asistencia humanitaria de todo tipo.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, manifestó que para interrumpir la transmisión del coronavirus se requiere una respuesta coordinada del G-20, bajo la guía de la Organización Mundial de la Salud con el objetivo de concretar las tres áreas de acción básicas que consisten en: a) suprimir la transmisión del COVID-19 lo más rápido posible, b) trabajar conjuntamente para minimizar el impacto social y económico de la enfermedad y c) cooperar para sentar las bases de una recuperación que construya una economía más sostenible e inclusiva.



“2020 – Año del General Manuel Belgrano”

Esta trágica circunstancia nos convoca con urgencia y es imprescindible la convergencia de un cabal *empeño político* para buscar los consensos básicos que permitan perfilar los instrumentos de *coordinación federal* más adecuados en el cual se integren al Gobierno nacional, las provincias y la CABA (también los municipios), y así cumplir los postulados de la Constitución Nacional optimizando jurídica y axiológicamente los criterios de reparto de los recursos coparticipables, coordinando en forma armónica la recaudación impositiva a través del instrumento procesal-constitucional que se propone en el presente proyecto de ley.

De esta manera se ejercitan los derechos consagrados en nuestra Constitución Nacional pudiendo transitar con provecho los nuevos senderos del federalismo y superar las fuertes asimetrías de los diversos componentes de la estructura federal, que pueden generarse en esta época de crisis generalizada.

Como señala Bidart Campos (1996) pág. 470, “el principio de *lealtad federal* “supone que en el juego armónico y dual de competencias federales y provinciales que, para su deslinde riguroso, pueden ofrecer duda, debe evitarse que tanto el gobierno federal como las provincias abusen en el ejercicio de esas competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes; en sentido positivo, implica asumir una conducta federal leal, que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal *in totum*”.

En línea con lo anteriormente señalado, el presidente Alberto Fernández en el acto de asunción sostuvo que: “*Existe otro equilibrio básico que tenemos que construir: el equilibrio federal y territorial. Argentina necesita poner fin a una estructura, que muestra un país central, rico y pujante y un país periférico que busca desarrollarse a partir de las mínimas concesiones, que el país central entrega. No puede haber argentinos de primera y argentinos de segunda. La Argentina es una sola y mancomunadamente debe propender al desarrollo de todas y cada una de sus regiones. Ese es el desafío, que enfrentamos y debemos superar. **Vamos a poner en marcha estos acuerdos básicos de solidaridad en la emergencia, contando también con la participación de los Gobernadores de todo el país, con un criterio federal, innovador, en clave productiva y social, más allá delo meramente fiscal**”.* Y en la apertura del presente año legislativo señaló que: “...*hay un solo obstáculo que a mi juicio resulta ser el mayor de todos. Otra inercia, en este caso cultural e histórica. A diferencia de la inmensa mayoría de los argentinos, hay quienes*



“2020 – Año del General Manuel Belgrano”

*todavía no comprenden que todos estamos subidos a un mismo barco. Que nuestra suerte será la misma como país y como sociedad. Y que por eso necesitamos trabajar conjuntamente”.*

Estas palabras del Presidente, cuando aún no se temía la propagación de la pandemia, coinciden con la alocución de Su Santidad, el Papa Francisco, (“Momento Extraordinario de Oración en Tiempos de Epidemia”), que tuvo lugar el 27/03/2020 cuando, haciendo un paralelo entre los efectos de la expansión del virus y un pasaje del Evangelio, expresó: “... nos sorprendió una tormenta inesperada y furiosa. Nos dimos cuenta de que estábamos en la misma barca, todos frágiles y desorientados; pero, al mismo tiempo, importantes y necesarios, todos llamados a remar juntos, todos necesitados de confortarnos mutuamente. En esta barca, estamos todos. Como esos discípulos, que hablan con una única voz y con angustia dicen “perecemos”, también nosotros descubrimos que no podemos seguir cada uno por nuestra cuenta, sino sólo juntos”.

Por las razones expuestas y a fin de dar respuestas concretas y mancomunadas, sin distinciones partidarias desde nuestros espacios políticos, a las delicadas problemáticas generadas por la situación de emergencia económica, financiera, fiscal, previsional y sanitaria, declarada por la Ley N° 27.541 (B.O. 23/12/19), agravada aún más por la expansión del Covid-19, invito a mis pares a acompañar el presente proyecto de resolución.