

## PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados sancionan con fuerza de Ley

### **Ley de Impuesto a los Combustibles Líquidos y Dióxido de Carbono. Modificación. Federalización.**

Artículo 1°.- Modifícase el artículo 19 del Capítulo IV, Título III de la Ley 23.966, el que quedará redactado de la siguiente manera:

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: 8,4%
- b) Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) - Ley 21.585: 23%
- c) Provincias: 30%
- d) Sistema Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales: 28,6%
- e) Cajas previsionales provinciales no transferidas a Nación: 5%.
- f) Atributo Social SUBE: 5%.

Artículo 2°.- Modifícase el artículo 20 del Capítulo IV, Título III de la Ley 23.966, el que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 20 — Los fondos que corresponden a las provincias según lo previsto en el artículo anterior se distribuirán entre ellas en la forma que se establece a continuación:

a) EI TREINTA POR CIENTO (30%) por acreditación a las cuentas de cada uno de los organismos de vialidad de las provincias en función de los porcentuales de distribución vigentes para la coparticipación vial que fije el CONSEJO VIAL FEDERAL, de acuerdo a la distribución prevista en el artículo 23 del Decreto Ley N° 505/58 y sus modificaciones.

b) EI TREINTA POR CIENTO (30%) al transporte de pasajeros automotor urbano e interurbano de cada provincia bajo los siguientes parámetros:

1. Unidades Computables: entiéndase por tales, las unidades habilitadas, vigentes y declaradas a la Comisión Nacional de

Regulación del Transporte (CNRT) por todas las jurisdicciones provinciales del país y CABA; y unidades afectadas a los servicios de jurisdicción nacional.

2. Agentes Computables: es la cantidad de empleados activos declarados a la Secretaría de Transporte de la Nación con un tope máximo de tres (3) agentes por unidad computable.
3. Kilómetros recorridos en promedio mensual por cada unidad computable durante el semestre inmediato anterior a la asignación de recursos.

c) El VEINTE POR CIENTO (20%) se destinará a cada una de las provincias con afectación a obras de infraestructura de Agua Potable y Alcantarillado, en función de los parámetros objetivos que defina el Consejo Hídrico Federal –COHIFe- en un plazo no mayor a doce (12) meses a partir de la sanción de la presente ley. Hasta tanto se definan los parámetros y/o cumplido el plazo estipulado, la distribución será en función de los porcentuales vigentes al artículo 3º, inciso c) y artículo 4º de la Ley Nº 23.548 con afectación a obras de Agua Potable y Alcantarillado.

d) El VEINTE POR CIENTO (20%) restante será destinado al FONDO ESPECIAL DE DESARROLLO ELÉCTRICO DEL INTERIOR (FEDEI), administrado por el CONSEJO FEDERAL DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA, dependiente de la SECRETARÍA DE ENERGÍA del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, y se aplicará para lo establecido en el artículo 33 de la Ley Nº 15.336. El Consejo Federal distribuirá los fondos en función a los índices repartidores vigentes o a los que ese Consejo Federal determine en el futuro.

Artículo 3º.- Incorpórase el Artículo 20 bis al Capítulo IV, Título III de la Ley 23.966, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 20 bis: Los fondos correspondientes al inciso e) del artículo 19 Capítulo IV, Título III de la Ley 23.966, se distribuirán entre las jurisdicciones provinciales de acuerdo a un prorateador 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 diciembre del ejercicio anterior al vigente. 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.

Artículo 4°.- Modifícase el artículo 5° del Capítulo II de la Ley 24.464, el que quedará redactado de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 5°.-** El Fondo Nacional de la Vivienda será distribuido entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a criterios de distribución objetivos que definirá el Consejo Nacional de la Vivienda en un plazo máximo de DOCE (12) meses a partir de la sanción de la presente ley. Dichos criterios serán revisados de forma quinquenal.

Durante el plazo estipulado en el párrafo anterior la distribución se hará conforme a los parámetros vigentes al momento de la sanción de la presente ley.

Si cumplido el plazo de DOCE (12) meses no se definieran los criterios de distribución el Ministerio de Economía de la Nación será quien determine los parámetros en función del último Censo Nacional, no pudiendo ninguna provincia recibir un monto en pesos inferior al previsto en el mensaje del proyecto de ley del presupuesto 2025.

Artículo 5°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.-

**Roberto M. Mirabella.-**

## **FUNDAMENTOS**

Sr. Presidente:

Esta iniciativa se inspira en una de las propuestas plasmadas en el último libro de mi autoría "La República de Santa Fe. Federalismo sin límites" (2025), donde luego de repasar la historia y el presente del federalismo fiscal en nuestro país desarrollo una serie de acciones concretas para mejorar el federalismo a partir de la modificación de ciertas estructuras tributarias y de asignación del gasto que nos han llevado hasta aquí.

El presente proyecto tiene por objeto abordar una de las aristas de la desigualdad distributiva entre el AMBA y el resto del país, así como la centralización y concentración del gasto público nacional en el AMBA, específicamente en servicios esenciales como agua, saneamiento, infraestructura eléctrica y vivienda. Asimismo, se busca aportar un mecanismo automático para cubrir los déficits de las cajas previsionales no transferidas. La iniciativa no implica la generación de gastos adicionales para el Gobierno Nacional; su propósito es reestructurar la distribución y asignación del Impuesto a los Combustibles para erradicar la discrecionalidad y la concentración de recursos en el AMBA.

Se propone así reanudar el debate sobre la asignación de estos fondos, privilegiando el uso de índices objetivos sobre porcentajes fijos. Para ello, se modificará la Ley 23.966, que regula el Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono. La reasignación de este impuesto se concibe como la herramienta fundamental para subsanar la histórica discriminación que provincias como Santa Fe y otras regiones del país han experimentado en relación con el gasto público dirigido a estos sectores.

El Impuesto a los Combustibles es reconocido por su compleja estructura y su distribución, que agudiza el problema de la coparticipación y permite que casi el 75% de sus recursos sean gestionados discrecionalmente por el Gobierno Nacional. Como se puede ver en el cuadro siguiente, sólo el 25,4% del Impuesto se destina directamente a las Provincias.

Participantes de la distribución de fondos		% según norma
Nación 74,53%	ANSES	28,69%
	Tesoro Nacional	10,40%
	FFSIT	28,58%
	Compensaciones	2,55%
	Fideicomiso Infraestructura Hídrica	4,31%
Provincias 25,47%	FONAVI	15,07%
	Vialidad Provincial	6,24%
	Obras de infraestructura	3,12%
	Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior	1,04%

La inequidad en el gasto es notable, por eso propongo una nueva distribución del impuesto con asignaciones específicas a las funciones de Transporte, Agua Potable y Saneamiento, e Infraestructura Eléctrica. Adicionalmente, se presenta una propuesta para Vivienda y Urbanismo, considerando que el Gobierno Nacional eliminó la política nacional de vivienda durante 2024 y principios de 2025, y nuevos recursos con asignación específica a las Cajas previsionales de las provincias que no transfirieron sus sistemas. Esta propuesta implica la eliminación del fondeo que, mediante este impuesto, se otorgaba al Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT) y al Fideicomiso de Infraestructura Hídrica, dos fideicomisos sobre los cuales el Estado Nacional incumple su debida ejecución y finalidad y cuyos recursos deben ser reasignados de manera equitativa y federal.

## **I. Transporte Público**

El comportamiento AMBA-centrista en materia de transporte se viene observando desde el año 2002 con una enorme concentración de subsidios en esta área que se fue agravando año tras año. Las cifras del año 2024 son más que

elocuentes, las provincias recibieron solo el 4% de los recursos, quedando en AMBA el 96% de los mismos.

Debemos procurar un cambio radical al respecto, por lo tanto, se enuncian a continuación una serie de modificaciones a introducir a la distribución del producido por el impuesto a los Combustibles con el fin de ponerle coto a este comportamiento y, al mismo tiempo, traer equidad al gasto en materia de transporte en un sentido amplio.

Concretamente, se propone la supresión del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT). Históricamente, este fondo ha servido como una herramienta discrecional y antifederal del gobierno de turno, desviando recursos hacia subsidios de transporte en el AMBA y otros fines ajenos a los intereses de un país federal.

El monto destinado al FFSIT, que de hecho ascendía al 31,13% del impuesto (suma del 28,58% de libre disponibilidad y el 2,55% originalmente asignado a subsidios de transporte urbano), se elimina. En su lugar, se propone que una parte se destine al aumento de asignación a las provincias. De esta manera, el porcentaje asignado a las jurisdicciones provinciales pasa de 10,40% al 30%.

Del porcentaje asignado a las provincias, el 60% se destinará a la Función de Gasto Transporte a nivel provincial. distribuido de la siguiente manera 50% para obras de vialidad y 50% afectado al transporte de pasajeros automotor urbano e interurbano. Esto implica una multiplicación por tres veces el total de los fondos que recibirán las provincias para la finalidad Transporte.

Asimismo, se implementan directrices para impulsar un reparto de fondos a las provincias basado en índices objetivos. La distribución de los fondos de vialidad se realizará según los coeficientes de coparticipación establecidos por el Consejo Vial Federal, como es en la actualidad. Para el caso de los fondos con afectación al transporte de pasajeros automotor, la distribución se hará conforme a parámetros equitativos en función de las unidades computables (autobuses), agentes computables por unidad y kilómetros recorridos por los autobuses. Al respecto, ya se ha presentado un proyecto de ley en 2024 que incluía parámetros objetivos para la

asignación de montos destinados al sostenimiento de tarifas del transporte automotor de pasajeros.

Por otro lado, se le asigna el 5% del impuesto, con el propósito de sostener la red SUBE a nivel nacional y los subsidios por atributos SUBE, con el objetivo de expandir el sistema de compensaciones a los usuarios (subsidio de demanda). Es decir, los subsidios para quienes verdaderamente los necesitan se mantienen y amplían.

El resultado es plantear una nueva realidad en el transporte público a nivel nacional, prevaleciendo la equidad y el reparto federal de recursos como factores centrales en materia de transporte, mejorando infraestructura y servicios en todo el territorio, no solo en el AMBA.

## **II. Agua Potable y Saneamiento**

El Estado Nacional ha concentrado sus gastos principalmente en AYSA durante casi dos décadas, muy por encima del resto del país, tanto en subsidios como en gastos de capital. En 2024, esta asistencia continuó con el 84% de los fondos destinados al AMBA en un contexto de desfinanciamiento de la obra pública nacional en las provincias. A ello se suma la eliminación, a fines de 2024, del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) mediante el Decreto Delegado 1020/2024, organismo que resultaba fundamental para la asistencia técnica y la ejecución de obras a nivel federal.

Para poner en perspectiva las inequidades, la comparación entre las empresas AYSA y ASSA (Aguas Santafesinas SA) resulta muy ilustrativa. Cuando se les rescindió el contrato a Aguas Argentinas S.A. también se hizo lo propio a nivel provincial con Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. ya que ambas empresas tenían los mismos accionistas. De ahí surgieron Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) y Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), una nacional y otra provincial. Desde la creación de ASSA el Estado santafesino invirtió USD 517 millones en subsidios para el sostenimiento de la tarifa en el período 2008-2023. Es decir, plata de los santafesinos en la propia provincia. AYSA desde su creación bajo la órbita del Estado Nacional gastó "dinero nacional" bajo diferentes administraciones un total de USD 3.390 millones (2008-2024), dinero de todos los argentinos para que en el AMBA el

agua sea más barata. Lo mismo sucede en materia de infraestructura, durante el periodo mencionado, el Estado Nacional transfirió a AySA la suma de USD 8.774 millones. La provincia de Santa Fe fue mucho más modesta asistiendo a su empresa para obras por un monto de USD 572 millones. ASSA con 2,2 millones de usuarios es una empresa más pequeña que AySA con un área de abastecimiento de 15 millones. Pero esta cuestión no explica por qué el Estado Nacional se gastó semejante cifra de recursos nacionales en el AMBA mientras que para el mismo período gastó en el resto del país (incluida la provincia de Buenos Aires) la suma de USD 5.935 millones por todo concepto.

Por lo tanto, se infiere la necesidad de resolver dos cuestiones: la concentración de recursos en AYSA y el desfinanciamiento impulsado por el Gobierno Nacional a las provincias en la materia.

En este sentido propongo realizar cambios en la asignación específica en materia de agua potable y saneamiento. En línea con estas modificaciones, se propone que el 20% del 30% del impuesto a los combustibles sea asignado a las provincias. Se establece que los fondos se destinarán a fortalecer el financiamiento de obras de Agua Potable y Alcantarillado. Los criterios de distribución deberán ser acordados en el marco del Consejo Hídrico Federal (COHIFe) del cual participan las provincias argentinas, en un plazo previsto de 12 meses. De no cumplirse esta cuestión, los fondos serán coparticipados entre el Estado Nacional y las provincias hasta tanto estos se determinen.

### **III. Energía**

En este apartado debo de resaltar las grandes inequidades en materia energética, específicamente en términos de infraestructura eléctrica.

En primer lugar, se debe destacar la discriminación que sufre el interior del país con respecto al Valor Agregado de Distribución (VAD), en términos comparativos con el AMBA. Desde hace muchos años, mientras que las provincias actualizan el VAD, en el AMBA los diferentes gobiernos nacionales juegan estratégicamente con congelamientos tarifarios para influir sobre el IPC del INDEC y luego compensan a las empresas con inversiones y compensaciones de diferente índole con dinero de todos los argentinos.

Actualmente, del 10,4% del impuesto a los combustibles que, según la ley vigente, va a las provincias, un 10% va al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior del País (F.E.D.E.I.), que a su vez es administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica. Ese fondo termina representando el 1% del total del impuesto. En la estimación prevista por el proyecto de ley de presupuesto 2025, el monto total del fondo ascendía a \$56.599 millones, es decir alrededor de USD 47 millones, monto insuficiente para salir de la crisis energética que se nos avecina.

Otro punto a destacar es el mal diseño histórico del sistema eléctrico, el cual arroja un costo de distribución mucho menor en el AMBA que en las provincias.

Por lo tanto, se propone incrementar el porcentual del Impuesto a los Combustibles que se destina a la infraestructura energética en las provincias, subiendo del 10% actual al 20%, pero de la nueva distribución del 30% propuesta para las provincias. Esto implica pasar del 1% al 5% de la totalidad de lo recaudado por este impuesto; esta propuesta es más que interesante para hacer frente a una gran parte del plan de obras a nivel troncal de los próximos 10 años.

Con esta propuesta se espera que se avance en el equilibrio del gasto en infraestructura eléctrica a nivel territorial en todo el país, alcanzar a realizar las obras para que el sistema eléctrico no colapse y, por último, evitar que todo el interior del país pague el costo de la infraestructura eléctrica que se realiza solo AMBA.

#### **IV. Vivienda y urbanismo**

A lo largo del año 2024, el gobierno nacional llevó a su mínima expresión los programas vinculados al acceso a la vivienda y de integración sociourbana, mediante tres medidas: Eliminación del fideicomiso del programa PROCREAR; Desfinanciamiento del Fideicomiso de Integración Sociourbana (FISU); Liquidación del Fondo Fiduciario para la Vivienda Social; Eliminación de la Secretaría de Hábitat. Pensar que el mercado puede solucionar los problemas de integración socio urbana de los 6.467 barrios populares relevados en Argentina, es una opinión cínica. En el mismo sentido, si bien es cierto que el mercado hipotecario es una parte de la solución, la existencia de empleo informal en un total de 36,7%, significa que este porcentaje de trabajadores no es sujeto de crédito hipotecario. También es cierto que

gran parte de la población no alcanza los ingresos mínimos necesarios para acceder al monto que se requiere para acceder a un crédito.

La clave de esta propuesta es fortalecer el Fondo Nacional de la Vivienda. El FONAVI fue creado por la Ley 24.464, promulgada en el año 1995. Este tiene como objetivo financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de terrenos, viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario. Se integra actualmente con el 15,07% de la recaudación del Impuesto sobre los Combustibles que establece el artículo 19 de la Ley 23.966. Este monto para el año 2025 estaba estimado en 820.196 millones de pesos, aproximadamente USD 683 millones. La ley de FONAVI establece la creación del "Sistema Federal de la Vivienda", compuesto por el FONAVI, los Organismos Ejecutores Provinciales (Institutos Provinciales de Vivienda -IPVs- o similares) y el Consejo Nacional de la Vivienda. Es decir, una estructura bien federal.

En relación a esto es que propongo un cambio en la Asignación Específica FONAVI (Art. 19 Ley 23.966) elevando la participación del 15,07% del Impuesto al 23%, lo cual significa una recaudación estimada de 1.251.792 millones de pesos, es decir unos USD 1.043 millones en 2025. Esto implica un adicional de USD 359 millones para las provincias. Dicho valor está por encima de lo que se gastó a nivel nacional en 2024.

En la misma ley del FONAVI de 1995 (Ley 24.464) se establecieron los coeficientes de distribución y criterios para su actualización cada dos años, aunque en los hechos dicha actualización no se ha llevado a cabo. Por lo tanto, se propone un plazo de 12 meses para que el Consejo Nacional de la Vivienda por mayoría simple de sus integrantes establezcan y/o actualice criterios de distribución objetivos. En caso de no concordar, será el Ministerio de Economía de la Nación quien determine (hasta tanto se expida el Consejo) los parámetros objetivos, no pudiendo ninguna provincia recibir un monto en pesos inferior al previsto en el mensaje del proyecto de ley de presupuesto 2025.

## **V. Cajas previsionales provinciales no transferidas**

Según la Oficina de Presupuesto del Congreso a mediados de 2024 las deudas certificadas de ANSES con provincias que no transfirieron sus cajas previsionales,

Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Fe y Tierra del Fuego, ascendían a \$703.353 millones monto equivalente a 0,13% del PIB. Al día de hoy las deudas reclamadas por estas provincias se estima en más de \$2 billones, sólo la provincia de Santa Fe reclama un piso de deuda de \$800.000 millones.

Esto es así a pesar de que las normas vigentes son claras y las provincias tienen derecho a cobrar, pero al ser el cálculo complejo se demora y luego se paga cuando existe disponibilidad presupuestaria o cuando lo ordena la Corte Suprema en el marco de una causa judicial, que también lleva tiempo.

Propongo en este proyecto de ley una nueva asignación específica del impuesto a los Combustibles que sea especialmente dirigida a las compensaciones de las cajas previsionales provinciales que no fueron transferidas a Nación. Se trata del 5% del Impuesto, que será distribuido entre las jurisdicciones provinciales 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 diciembre del ejercicio anterior al vigente. 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.

En resumen, las propuestas desarrolladas pretenden una distribución más equitativa y federal de la recaudación del Impuesto a los Combustibles, afectándolos a sectores clave de la economía para el desarrollo de obras de infraestructura de carácter social y productivo. Se deja claro que los cambios propuestos al impuesto a los combustibles no alteran recursos que van al ANSES.

A continuación, se presenta de forma gráfica cómo queda la distribución del Impuesto a los Combustibles con las modificaciones propuestas:

Participantes de la distribución de fondos			% según norma
Nación (42%)		Anses	28,6%
		Tesoro Nacional	8,4%
		Atributo Social Sube (nación e interior)	5%
Provincias (58%)	23%	FONAVI	23%
	30%	Función Transporte (60%) (50% vialidad - 50% pasajeros automotor)	20%
		Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (20%)	5%
		Agua Potable y Saneamiento (20%)	5%
	5%	Cajas previsionales no transferidas	5%

A través de los años, el país se volvió cada vez más federal para recaudar y cada vez más unitario para repartir. Esto debe cambiar. Este proyecto busca despertar la conciencia federal e iniciar un proceso que nos devuelva a los orígenes de la Confederación. Debemos terminar con los privilegios, ya sean geográficos o sectoriales. Los que vivimos en la provincia de Santa Fe o en cualquier otra provincia que compone la República Argentina no queremos seguir sintiendo que, en lugar de estar integrados a un proyecto nacional, solo estamos anexados.

El proyecto de ley presentado es un puntapié inicial para cambiar este sentimiento: no somos argentinos de segunda. No queremos ni la destrucción del Estado ni la desintegración de la Nación. Por el contrario, y citando al Gral. San Martín en un mensaje enviado a Estanislao López: *"Unámonos, paisano mío, para batir a los maturrangos que nos amenazan: divididos seremos esclavos; unidos, estoy seguro"*

*de que los batiremos; hagamos un esfuerzo de patriotismo, depongamos resentimientos particulares y concluyamos nuestra obra de honor".*

En los últimos días se conoció también el impulso por parte de los gobernadores de las 23 provincias argentinas de un proyecto de ley para la modificación del destino del Impuesto a los Combustibles que, si bien tiene como intención que una mayor parte de la recaudación de este impuesto llegue a las provincias, no deja de reproducir inequidades territoriales al escoger el camino del reparto vía coeficientes actuales de coparticipación. Entendiendo la necesidad de recursos que en el último año y medio las provincias están padeciendo por la merma en las transferencias del Estado central, el freno de la obra pública y la subejecución de fondos fiduciarios, el presente proyecto de ley no pretende oponerse al consenso arribado por los gobernadores sino sumar al debate una propuesta que, a mi juicio, es más ambiciosa en términos de equidad federal.

Por todo lo expuesto solicito a mis pares que me acompañen en la aprobación de este proyecto de Ley.

**Roberto M. Mirabella.-**