(S-1393/2026)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, …

# RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA (FONAVI)

Artículo 1° - Modifíquese el artículo 2° de la Ley N° 25.570, el cual quedará rectado de la siguiente manera:

“Artículo 2° - Déjense sin efecto todas las garantías establecidas con anterioridad sobre los niveles a transferir por el GOBIERNO NACIONAL correspondientes a los regímenes de distribución de recursos nacionales coparticipables comprendidos en los artículos 1, 2 y 3 del "ACUERDO NACION-PROVINCIAS SOBRE RELACION FINANCIERA Y BASES DE UN REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS", con excepción de los recursos con afectación específica destinados al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) creados por la Ley N° 24.464 y sus modificatorias”.

Artículo 2° - Incorpórese el artículo 2° bis a la Ley N° 25.570, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 2° bis - Los recursos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y cualquier otra partida integrada al Sistema Nacional de la Vivienda (SNV) mantendrán su carácter de afectación específica y no constituirán ingresos de libre disponibilidad para las jurisdicciones, prohibiéndose su utilización para destinos distintos a los establecidos en la Ley N° 24.464”.

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

Artículo 3° - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Martin I. Soria. - Carlos A. Linares. - Alicia M. A. Kirchner. - Eduardo E. De Pedro. - Adán H. Bahl. -

FUNDAMENTOS

Sra. Presidenta:

El presente proyecto de ley tiene como antecedente una presentación realizada en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación por la entonces Diputada Nacional María Emilia Soria.

El fondo Nacional de la vivienda (FONAVI) fue creado en 1972, mediante la ley N° 19.929 con el objetivo de disminuir el déficit habitacional, mediante la construcción de viviendas económicas para los sectores de bajos ingresos y la correspondiente infraestructura urbana. Los recursos para la formación del FONAVI provenían del 1,5 % del impuesto a la venta de ganado vacuno creado por la ley N° 19.876, el gravamen de emergencia sobre inmuebles urbanos para el año 1972 creado por ley N° 19.892 y el aporte de los empleadores equivalente al 2,5% del total de las remuneraciones, creado por la ley N° 19.929, incrementando posteriormente al 5% de dicho total.

En 1977, mediante la ley N° 21.581 se derogó la ley N° 19.929 y se estableció que el FONAVI se formaría con un porcentaje del impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, donaciones y legados, multas o convenios resarcitorios. El organismo de aplicación sería la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda.

La ley N° 21.581 estableció también una exención impositiva en jurisdicción nacional para las operaciones financiadas por el FONAVI,

las ventas e hipotecas que se realicen en cumplimiento de la ley y redujo los aranceles notariales para esas operaciones a un 20% de los establecidos.

En 1991 se sancionó la ley N° 23.966, que modificó la ley N° 21.581, incorporando una garantía por la que el FONAVI debía proveer como mínimo el equivalente a 75.000.000 de dólares por mes, debiendo el tesoro Nacional hacer anticipos necesarios para alcanzar dicha suma cuando la recaudación fuere insuficiente, anticipos que serían compensados con excedentes posteriores si los hubiere. Asimismo, determinó que el porcentaje de lo recaudado en concepto de impuesto a los Combustibles Líquidos y el Gas natural sería del 40% desde el mes de junio de 1992 y se ira elevando hasta el 42% en enero de 1996.

Luego de la crisis de 2001, la garantía fue convertida a pesos y finalmente suspendida.

En 1992 se sancionó la ley N° 24.130, que estableció la distribución automática de los fondos recaudados por la Nación con destino al FONAVI, transfirió responsabilidades de control de los organismos provinciales de la vivienda y la capacidad de efectuar y administrar de modo directo los importes recuperados.

El régimen vigente, rige desde el año 1995 cuando se sancionó la ley N° 24.464 que creó el Sistema Nacional de la Vivienda (SNV), cuyo objetivo es facilitar el acceso a la vivienda digna de los sectores de menos recursos y está integrado por el FONAVI, los organismos ejecutores provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que son responsables de la aplicación de la ley y de la administración de sus recursos, y el Consejo Federal de la Vivienda, que integran todos los organismo provinciales y de la ciudad de Buenos Aires y el PEN, cuya función es coordinar la planificación del SNV.

La ley exige que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, al sancionar las leyes locales de adhesión al régimen de la ley N° 24.464, incluyan: a) La creación de un fondo provincial, destinado exclusivamente a cumplir los fines establecidos en la ley Nacional; b) La creación de una identidad con autarquía técnica y financiera con capacidad para la administración del fondo; c) La inclusión de mecanismos de contralor social sobre la aplicación de los fondos FONAVI.

Los recursos del FONAVI conforme la ley N° 24.464 están constituidos por un porcentaje del impuesto a los combustibles líquidos y el gas natural establecido en la ley N° 23.966, las donaciones y legados y el producidos de la negociación de títulos que se autorice a emitir para la construcción de viviendas económicas. A ello se debe agregar en cada organismo provincial y de la ciudad de Buenos Aires las sumas originadas en la recuperación de la financiación obtenida a través de la negociación de la cartera hipotecaria de las viviendas financiadas por el FONAVI.

En cuanto a los objetivos, son: a) Atender la demanda habitacional de las familias de recursos insuficientes; b) disminuir el déficit habitacional; c) Promover el desarrollo tecnológico del sector de la construcción y; d) contribuir a la generación de empleos directos e indirectos, apoyando el fortalecimiento de las economías regionales y locales.

Los recursos del FONAVI, en el porcentaje que fija la ley, se destinarán a la financiación de créditos con garantía hipotecaria para la construcción y/o compra, refacción, ampliación o completamiento de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes.

Para cumplir los objetivos que ella misma fija, la ley establece que los recursos del FONAVI sólo podrán ser aplicados a:

1. Financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de viviendas, obra de urbanización, infraestructura, servicios, equipamiento comunitario y la compra del terreno en el cual se emplacen esas viviendas.
2. En el caso de la construcción de obras de infraestructura, servicio, equipamiento y la compra de terrenos, no se podrá exceder el 30% del total de los recursos que recibe cada jurisdicción.
3. Garantías de préstamo y/o contraparte de financiamiento que estén destinados a los fines del SNV.

La ley N° 24.464 incluye un sistema de porcentual de distribución de fondos a cada provincia y a la Ciudad de Buenos Aires y un sistema de auditoría, a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, destinados a determinar si los fondos han sido aplicados al cumplimiento de los objetivos del SNV.

Conforme la ley, los resultados de la auditoría debían utilizarse para modificar el porcentaje asignado a cada jurisdicción, en la proporción en que se haya respetado o no el destino asignado a los fondos.
De este modo, el sistema original del SMV incluía una doble garantía respecto de los fondos FONAVI: la determinación de su destino exclusivo a los programas de vivienda social y una sanción para las jurisdicciones que emplearan los fondos para otro destino, mediante la reducción del porcentaje de participación.

Sin embargo, el Acuerdo entre Nación y la Provincias sobre la Coparticipación Federal de impuestos, aprobado mediante la ley N° 25.570, estableció en su Art. 2° que “Los recursos tributarios asignados a los regímenes especiales de coparticipación se distribuirán conforme a las normas que rigen a la fecha y constituirán ingresos de libre disponibilidad para las jurisdicciones partícipes...”

De esta forma, se permite a los gobiernos provinciales modificar el destino de dichos fondos específicos del FONAVI. Esta disposición continúa en vigencia, pese a haber desaparecido la situación de emergencia económica que le dio origen a dicho acuerdo.

Desde la sanción de la Ley N° 25.570 y los sucesivos acuerdos fiscales, los recursos que debían financiar viviendas económicas pasaron a ser considerados de "libre disponibilidad" por las provincias y se excluyeron las garantías que obligaban al Estado Nacional a mantener el envío de las asignaciones mínimas establecidas en las leyes especiales.

Esto permitió – y permite - que, ante emergencias financieras, por un lado, el Estado Nacional no cumpla con el envío mínimo garantizado por ley y que las jurisdicciones provinciales no cumplan con la asignación específica de esos fondos para las políticas de vivienda y los mismos sean utilizados para cubrir gastos corrientes, salarios o servicios, desvirtuando el objetivo del FONAVI.

En consecuencia, a partir de la entrada en vigencia de dicho acuerdo federal y hasta la fecha, las provincias pudieron disponer de una parte de los Fondos FONAVI para otros fines, asignados por el Poder Ejecutivo de cada jurisdicción.

Adicionalmente, también aplicaron una parte de dichos fondos para el pago de los gastos de funcionamiento de los organismos provinciales de viviendas, incluyendo gastos de personal, bienes y servicios, comisiones y juicios.

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

De este modo, redujeron en porcentaje variable, pero en muchos casos muy significativos, la aplicación de los fondos del FONAVI a los programas de viviendas sociales.

En el caso concreto de la Provincia de Rio Negro, el desvío de los fondos y la subejecución del presupuesto destinado a las áreas específicas de viviendas es noticia en los medios de comunicación[1] y es denunciado por las fuerzas políticas opositoras al gobierno.

Las partidas del FONAVI ingresan directamente a cuentas bancarias del instituto, pero, en realidad, esos recursos quedan a disposición del manejo de Hacienda, a través del mecanismo del Fondo Unificado de Cuentas Corrientes (FUCO). Este mecanismo permite la utilización temporaria por parte del ministerio de la totalidad de las disponibilidades bancarias, sin distinción alguna sobre su finalidad específica.

Ante el desfinanciamiento de los planes habitacionales por el desvío de los recursos a las rentas generales, el Estado local ha tenido que suplantar la construcción de viviendas nuevas por la entrega de lotes con servicios básicos, la regularización dominial y el diseño de prototipos habitacionales mínimos de 36 metros cuadrados, evidenciando un retroceso en los estándares de calidad de la política de vivienda social.
Esta preocupante disociación contable y operativa demuestra que, al amparo de la legislación de emergencia vigente, los fondos del FONAVI terminan licuándose en las arcas generales para el financiamiento de gastos corrientes, estructuras administrativas o infraestructura básica preexistente, desatendiendo el objeto principal de la Ley N° 24.464.

[1] https://www.rionegro.com.ar/politica/en-el-2025-el-ippv-registro-una-baja-ejecucion-y-una-merma-de-envios-del-fonavi/

En la actualidad, la creciente demandada habitacional y la paralización de la industria de la construcción con la consiguiente desocupación que se ha producido en el sector, reclaman que se tomen medidas al respecto, una de ellas es que los fondos correspondientes al FONAVI sean aplicados según los objetivos originales que motivaron la creación del mismo, y que se prohíba su utilización para otros fines por parte de las jurisdicciones provinciales.

A su vez, debemos tener en cuenta el contexto actual. Las provincias se encuentran asfixiadas por un gobierno nacional que no gira partidas, que usa las asignaciones presupuestarias y los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) como un mecanismo de extorción. En tal sentido, la prohibición de libre disponibilidad que se propone en relación a los recursos del FONAVI, tiene como finalidad preservar el desarrollo de las políticas que tienen garantizar el acceso a la vivienda.

Por ello, proponemos las modificaciones a la Ley N° 25.570. En el artículo de este proyecto se propone exceptuar al FONAVI de la suspensión de garantías dispuesta en la ley. Originalmente, el Acuerdo Nación-Provincias eliminó las protecciones que tenían varios impuestos coparticipables, permitiendo que la Nación transfiriera fondos según la recaudación real, sin asegurar un monto fijo mínimo.

Con la propuesta que aquí se realiza, mientras otros fondos pueden verse reducidos o demorados por decisiones administrativas del Gobierno Nacional basadas en el acuerdo fiscal, el FONAVI recupera su blindaje. La Nación queda obligada a respetar los niveles de transferencia estipulados en la Ley N° 24.464, sin poder alegar las facultades de libre disponibilidad o emergencia que otorga el pacto fiscal para otros rubros.

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

Al establecer que las garantías del FONAVI no se derogan, estamos otorgando a este fondo un estatus de prioridad legal superior al resto de la masa coparticipable.
A su vez, con la inclusión del artículo 2 bis a la Ley N° 25.570, se garantiza que el FONAVI vuelva a ser utilizado conforme las normas que le dieron origen, prohibiendo que las jurisdicciones locales puedan desvirtuar el destino de esas asignaciones presupuestarias para otros fines que no sean los que dieron origen al fondo.

Esta doble protección es lo que permite "reparar" el Sistema Nacional de Vivienda, atacando tanto la discrecionalidad en el envío de los fondos por parte del Gobierno Nacional, como la discrecionalidad de los Gobiernos Provinciales en la disponibilidad de esos recursos, fortaleciendo de esta manera la obligación del desarrollo de políticas específicas destinadas a mejorar el acceso a la vivienda de nuestro pueblo.

Por último, resta aclarar que el presente proyecto no se trata de una "imposición" sobre las provincias y sus recursos, se trata de una propuesta para reparar el Sistema Nacional de Vivienda. A su vez, la emergencia que justificó la libre disponibilidad de estas partidas en el paso, no puede ser la excusa, 24 años después, para desfinanciar políticas de vivienda para los argentinos y las argentinas.

Por las razones expuestas, solicito a mis pares que me acompañen en la aprobación del presente proyecto de ley.

Martin I. Soria. - Carlos A. Linares. - Alicia M. A. Kirchner. - Eduardo E. De Pedro. - Adán H. Bahl. -

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