

LA DISTRIBUCIÓN AUTOMÁTICA DE ATN DEBERÍA DESTINARSE A FINANCIAR REFORMAS



A partir de un acuerdo unánime de gobernadores se presentaron en el Congreso dos proyectos de ley que proponen distribuir de manera automática los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y el impuesto a los combustibles, respectivamente. Con relación al proyecto referido a los ATN, propone un mecanismo automático de distribución en lugar del esquema prevaleciente, plagado de discrecionalidad y opacidad. Para cumplir con el objetivo debería contemplarse, además, el compromiso de las provincias a acelerar las reformas estructurales.

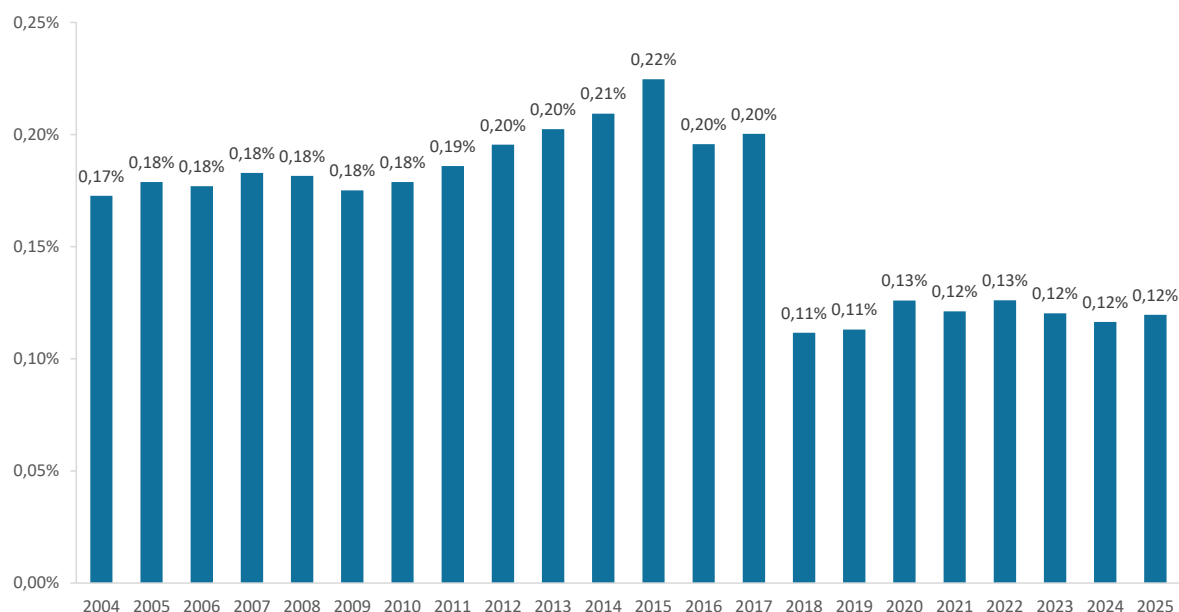
Fondo de Aportes del Tesoro Nacional

Actualmente, el Fondo de ATN se forma por un 1% de la masa coparticipable neta, a lo que se agrega un 1% de la porción coparticipable del Impuesto a los Bienes Personales (que es el 93,75% del total de la recaudación del impuesto). Entre los años 1992 y 2017 también contó con el 2% de la recaudación del Impuestos a las Ganancias. En relación al uso de esos fondos, la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos prevé que los recursos del fondo ATN se deben destinar a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. El Ministerio del Interior es el encargado de su asignación. Quiere decir que el fondo se forma automáticamente, a partir de la recaudación de impuestos que se sacan de la coparticipación, pero es el gobierno nacional quien discrecionalmente decide cuándo y a qué jurisdicción dirigir los recursos.

Su importancia cuantitativa exhibió oscilaciones en las últimas dos décadas (ver Gráfico 1). El cambio más importante se da desde 2018, cuando se eliminó la afectación del 2% del Impuesto a las Ganancias. El

máximo de ingresos se dio en 2015, con el equivalente al 0.22% del PBI, mientras que para el 2025 se contaría con la mitad de ese monto.

Gráfico 1. Fondo devengado de Aportes del Tesoro Nacional
(En % del PIB)



Fuente: IERAL en base a DNAP y Subsecretaría de Presupuesto de la Nación

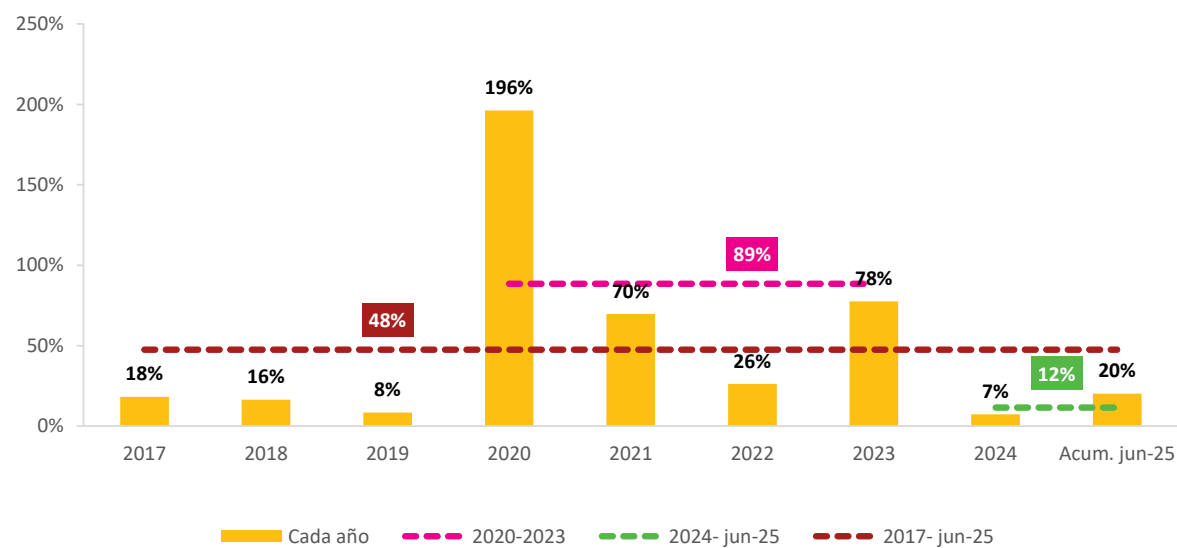
Nota: el dato de 2025 es una estimación para todo el año

La distribución de ATN a las provincias y, a través de ellas, a los municipios, se realiza mediante transferencias no automáticas (discrecionales). Habitualmente ocurre que la recaudación no se distribuye en su totalidad en el período fiscal anual. Cuando esto sucede, si bien el gobierno nacional no puede destinar los recursos a otros fines, los fondos no distribuidos disminuyen el gasto nacional y por ende pasan a formar parte del resultado fiscal (aumentan el superávit o disminuyen el déficit).

Entre 2017 y 2025 se transfirió, en promedio, un 26% de los ingresos de fondos de cada año (ver Gráfico 2). Es decir, la tradición es una gran subejecución o, dicho de otra manera, que la Nación se apropia de la mayor parte de los recursos que ingresan al Fondo. La excepción se da entre 2020 y 2023 cuando la distribución alcanzó un 89% de los fondos devengados, guarismo especialmente influido por la pandemia, particularmente en 2020, cuando se distribuyeron recursos acumulados en años anteriores. Si se considera el período comprendido entre enero de 2017 y junio de 2025, el fondo ATN acumuló ingresos por un total de \$8,6 billones (en valores de 2025), de los cuales se transfirieron a provincias cerca de la mitad (48%),

mientras que el resto quedó acumulado en las cuentas del gobierno nacional.

Gráfico 2. ATN transferidos a provincias
(en % de los ingresos de cada año)



Fuente: IERAL en base a Presupuesto Abierto

Considerando la distribución de ATN en el acumulado entre 2017 y 2025, se confirma que prevalece la discrecionalidad (ver Cuadro 1). Algunas jurisdicciones han tenido una participación mayor en los ATN enviados de lo que les hubiera correspondido si los mismos montos se hubieran repartido según la distribución secundaria de la coparticipación. Entre ellas, Chubut ha recibido fondos ATN con una participación 1,7 puntos porcentuales superior a su participación en la coparticipación, en tanto La Rioja y Santa Cruz participaron con 1,4 y 1,3 puntos porcentuales más que en dicha distribución secundaria, respectivamente. Por el contrario, Córdoba y CABA exhibieron una participación 2 puntos porcentuales inferior en los ATN que en la coparticipación, mientras que la provincia de Buenos Aires recibió 1,7 puntos porcentuales menos.

Cuadro 1. Participación provincial en la coparticipación y en los ATN transferidos entre 2017 y 2025

Provincia	Participación en ATN transferidos desde 2017 a jun-25	Participación en distribución secundaria de la coparticipación nacional	Diferencia
Buenos Aires	19,5%	21,2%	-1,7%
CABA	0,4%	2,4%	-2,0%
Catamarca	3,3%	2,7%	0,7%
Chaco	4,8%	4,8%	0,0%
Chubut	3,2%	1,5%	1,7%
Corrientes	2,8%	3,6%	-0,8%
Córdoba	6,6%	8,6%	-2,0%
Entre Ríos	4,3%	4,7%	-0,4%
Formosa	3,4%	3,5%	-0,1%
Jujuy	3,3%	2,7%	0,6%
La Pampa	2,1%	1,8%	0,3%
La Rioja	3,4%	2,0%	1,4%
Mendoza	3,6%	4,0%	-0,5%
Misiones	4,2%	3,2%	1,0%
Neuquén	2,7%	1,7%	1,1%
Río Negro	2,5%	2,4%	0,1%
Salta	3,9%	3,7%	0,2%
San Juan	3,1%	3,3%	-0,2%
San Luis	1,9%	2,2%	-0,3%
Santa Cruz	2,8%	1,5%	1,3%
Santa Fe	7,7%	8,6%	-0,9%
Santiago del Estero	3,9%	4,0%	0,0%
Tierra del Fuego	1,4%	1,2%	0,2%
Tucumán	5,2%	4,6%	0,6%
Total	100%	100%	

Fuente: IERAL en base a Presupuesto Abierto y CFI

En definitiva, las evidencias muestran que el fondo ATN es una de las varias deficiencias que adolece el régimen de coparticipación federal de impuestos. Por un lado, porque la tradición es que se sub ejecute, quedando una porción importante de los recursos en las arcas nacionales. Por el otro, por los incentivos perversos que genera la discrecionalidad, estimulando comportamientos oportunistas y la utilización de fondos públicos para inducir o premiar apoyos políticos. Finalmente, porque resulta poco efectivo para afrontar casos de emergencia tal como lo establece la letra de la ley.

El proyecto

La iniciativa propone distribuir de manera automática y diaria el 100% de los recursos que ingresan al Fondo de los ATN, según las proporciones previstas por la distribución primaria y secundaria de la ley de coparticipación federal de impuestos. Implica un cambio sustancial respecto al diseño original y la forma práctica en que se ejecutó el Fondo.

El gobierno nacional ya no podría disponer discrecionalmente de los montos devengados, pero pasará a formar parte del reparto automático propuesto. Mientras que en el diseño original el 100% de los fondos debían ser distribuidos entre las provincias, de aprobarse el gobierno nacional pasaría a recibir un 41,2% de la distribución. No obstante, si se evalúa desde los hechos que primaron en los últimos años, la Nación perderá financiamiento. Por ejemplo, tomando como referencia lo ocurrido entre 2024 y lo que va de 2025, gracias a la sub ejecución del fondo la Nación se apropió de casi el 90% de los recursos, mientras que con el proyecto esa proporción se reduce a menos de la mitad.

Por el lado de las provincias, la mayoría de ellas ganaría recursos con la distribución propuesta en el proyecto de ley. Esto muestran las evidencias, tomando por ejemplo los recursos recibidos por ATN en los últimos tres semestres (años 2024 y 2025). En el Cuadro 2 se estiman los recursos adicionales que obtendrían cada una de las provincias con la distribución propuesta, en comparación a lo que venían recibiendo en los últimos 18 meses. Salvo Chubut, todas las jurisdicciones tendrían mejoras respecto a lo recibido desde 2024. Córdoba sería la más beneficiada con ingresos adicionales que implican una mejora equivalente al 2.5% de lo que recibe por coparticipación.

Cuadro 2. ATN estimados para las provincias en el segundo semestre de 2025 con el proyecto de ley respecto a los montos recibidos en promedio en últimos tres semestres

(En millones de pesos constantes del segundo semestre de 2025)

Provincia	ATN recibidos en promedio en últimos 3 semestres	Estimación de monto ATN a recibir automáticamente en 2do sem. 2025 con el proyecto de ley	Diferencia en millones de pesos (ATN "extras")	ATN "extras" en porcentaje de los recursos estimados por coparticipación en 2do sem. 2025
Buenos Aires	3.636	70.971	67.336	1,0%
CABA	0	7.972	7.972	1,0%
Catamarca	3.201	8.902	5.701	0,7%
Chaco	909	16.122	15.214	1,0%
Chubut	5.438	5.111	-327	-0,1%
Corrientes	643	12.014	11.371	0,4%
Córdoba	0	28.697	28.697	2,5%
Entre Ríos	5.462	15.782	10.320	0,7%
Formosa	0	11.737	11.737	1,0%
Jujuy	2.893	9.182	6.289	0,7%
La Pampa	0	6.069	6.069	1,0%
La Rioja	0	6.692	6.692	1,0%
Mendoza	1.091	13.477	12.386	0,9%
Misiones	9.448	10.676	1.228	0,1%
Neuquén	5.453	5.609	156	0,0%
Río Negro	1.818	8.155	6.337	0,8%
Salta	7.311	12.387	5.077	0,4%
San Juan	1.454	10.925	9.470	0,9%
San Luis	0	7.376	7.376	1,0%
Santa Cruz	4.837	5.111	274	0,1%
Santa Fe	4.236	28.883	24.647	0,9%
Santiago del Estero	0	13.352	13.352	1,0%
Tierra del Fuego	0	3.986	3.986	1,0%
Tucumán	7.269	15.375	8.107	0,5%
Total	65.098	334.563	269.465	0,8%

Fuente: IERAL en base a Presupuesto Abierto y CFI

El costo fiscal efectivo para el gobierno nacional equivale al monto que surge de la diferencia entre los recursos que recibirían las provincias del fondo ATN si pasa a distribuirse automáticamente (58,8%) y el monto que, en promedio, se distribuía a provincias en forma discrecional. Claro que este último monto resultaba una proporción del fondo devengado, que podía variar año a año, precisamente por tratarse de una decisión discrecional.

Por caso, en el año 2024 se devengó un fondo ATN equivalente a 0,12% del PIB, pero se distribuyó a provincias el equivalente al 0,01% del PIB. En consecuencia, el gobierno nacional evitó transferir a provincias (evitó gastar) \$881.296 millones, en valores constantes de junio de 2025, equivalente a 0,11% del PIB de 2024. Si el año pasado se hubieran distribuido los ATN según la fórmula automática que ahora se incluye en el proyecto de ley, las transferencias a las jurisdicciones subnacionales hubiesen alcanzado un 0,07% del PIB. Por ende, el costo fiscal para la Nación de haber estado vigente el proyecto sería \$489.505 millones (a valores constantes de junio 2025) o 0,06% del PIB de 2024. A manera referencial, la aplicación del proyecto hubiese reducido en aproximadamente un 20% el superávit financiero nacional registrado en 2024, que fue del orden del 0,3% del PIB.

Realizando el mismo razonamiento numérico para 2025, proyectando la recaudación para el segundo semestre de 2025 y suponiendo que la distribución discrecional de los ATN en el segundo semestre es similar a la del primer semestre (20% del devengado), el costo fiscal nacional sería del orden de 0,05% del PIB. Esto se compara con el superávit financiero esperado por Nación para el 2025, del orden del 0,4% del PIB.

Cuadro 3. Impacto fiscal del proyecto para Nación y las provincias
En % del PIB

Periodo	ATN devengados (1)	ATN distribuidos (2)	ATN no distribuidos (3=1-2)	ATN a provincias si se distribuyen por coparticipación (4)	Ganancia Neta de la propuesta para provincias (4-2)	Costo Fiscal de la propuesta para Nación (4-2)
2024	0,12%	0,01%	0,11%	0,07%	0,06%	0,06%
2025	0,12%	0,02%	0,10%	0,07%	0,05%	0,05%

Fuente: IERAL en base a Presupuesto Abierto, DNAP y CFI

Recuadro 1

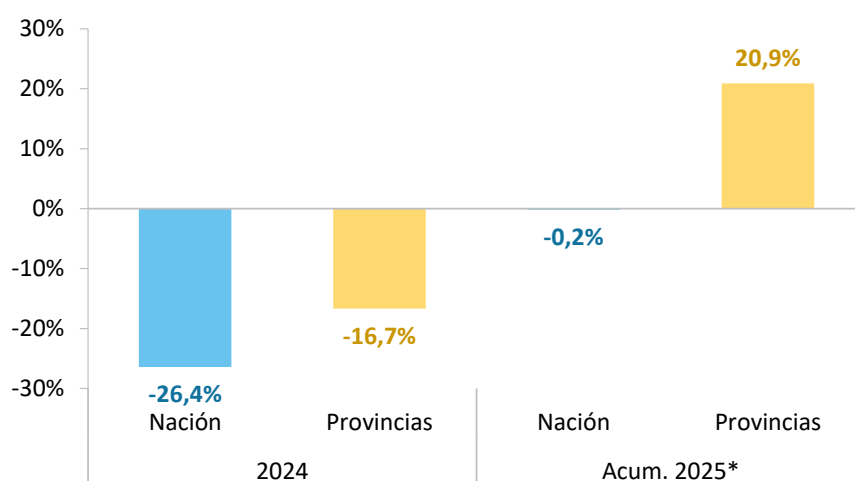
El contexto fiscal

Es pertinente evaluar la viabilidad de la reforma a los ATN en el contexto fiscal en que transcurren el sector público nacional y los provinciales en el año corriente. Tanto el gobierno nacional como el conjunto de provincias exhibieron superávit fiscal en 2024, del 0,3% y 0,2% del PIB, respectivamente, cuando en 2023 habían obtenido sendos déficits (4,4% y 0,2% del PBI, respectivamente). Ello fue posible por la fuerte reducción del gasto observada el año pasado, del 26% en Nación y del 17% en provincias (en valores constantes), en un marco en que los ingresos totales bajaron para ambos niveles de gobierno en menor magnitud (6% y 14%, respectivamente).

En cambio, en lo que va de 2025, la política fiscal de ambos niveles de gobierno parece seguir andaríveles diferentes. Los ingresos totales suben un 10% anual real en provincias y a nivel nacional caen un 2,3% (principalmente por eliminación del impuesto PAÍS). Los gastos totales aumentan un 21% anual en un conjunto de 17 provincias que publicaron datos del primer trimestre, mientras que en la Nación están prácticamente estables (una pequeña reducción del 0,2%, entre enero y mayo).

Gastos totales por nivel de gobierno

Variación interanual real



Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía, DNAP y datos de cada provincia

*Nota: Variación del dato acumulado a may-25 para Nación, y del primer trimestre de 2025 en provincias, considerando un consolidado de 17 provincias que publicaron datos

Para tomar dimensión de la importancia de contener el gasto en las actuales circunstancias, puede estimarse que, si en el primer trimestre de 2025, en lugar de aumentar un 21% anual real su gasto, las provincias¹ lo hubieran incrementado como lo hizo el gobierno nacional en ese trimestre (+3% real interanual), hubieran liberado recursos por el equivalente a un 46% de la recaudación de los distorsivos impuestos sobre los Ingresos Brutos y de Sellos.

¹ Las 17 jurisdicciones con datos en 2025

Alternativas para mejorar el proyecto

El proyecto corrige una de las muchas deficiencias de diseño que adolece la ley de coparticipación. No resuelve el problema de fondo, pero implica un avance acotado y puntual. Acumular una fracción de la masa coparticipable que va al Fondo ATN en el nivel nacional y distribuir discrecionalmente solo una parte de esos fondos entre las provincias es una fuente de inequidades e ineficiencias. Automatizando los envíos, no solo incrementará los ingresos de las provincias, sino que evitará su uso con fines políticos y eliminará las actividades de búsqueda de rentas.

También asiste la razón al gobierno nacional cuando enfatiza la relevancia de mantener el equilibrio fiscal. Las reiteradas y costosas crisis macroeconómicas derivadas de desbordes fiscales son una evidencia contundente de la importancia de preservar el equilibrio en todos los niveles de gobierno. Más aun, subsiste el desafío de administrar con austeridad el gasto público, de modo de liberar recursos fiscales que permitan eliminar el peso de los impuestos más distorsivos y así mejorar la competitividad de la producción nacional.

Probablemente la solución al conflicto intergubernamental radique en atender también los reclamos de un tercer involucrado, las familias y empresas del sector privado que, para mejorar su poder adquisitivo y competitividad, respectivamente, requieren reformas estructurales, como la eliminación de los impuestos más distorsivos, la reforma laboral y la mejora de la infraestructura. Sería muy positivo que el proyecto incorpore también esta perspectiva y contribuya a avanzar más rápido en estos desafíos.

La distribución automática entre Nación y Provincias del fondo ATN es una alternativa mucho más eficiente que el esquema actual y tiene un impacto presupuestario acotado en el gobierno nacional. Representa una fracción pequeña del superávit financiero proyectado. Pero para que el proyecto contribuya al desarrollo es clave que esos recursos adicionales no se destinen a aumentar el gasto corriente sino a dinamizar reformas que mejoren la competitividad de la producción nacional.

Las necesidades de reformas son amplias, por lo cual también lo es el menú de alternativas que se podrían incorporar. Por ejemplo, es muy importante que las provincias se comprometan a implementar en sus poderes judiciales los peritos médicos forenses para la evaluación de incapacidades laborales previstos en la ley 27.348 del 2017. Esto permitiría

revertir el vertiginoso crecimiento en la litigiosidad laboral, contribuyendo a la generación de empleos de calidad. También es una buena alternativa utilizar los fondos para reducir los impuestos más distorsivos. Por caso, los ATN que se hubieran distribuido automáticamente a provincias en 2024, con un esquema como el propuesto en el proyecto, son equivalentes a un 16% de lo que las provincias recaudaron de impuesto de Sellos en ese mismo período. Se podrían utilizar los fondos para aliviar la aplicación de este primitivo impuesto.

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea. Dirección Osvaldo Giordano. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 – N°2328, Registro de Propiedad Intelectual N° (47336992). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Viamonte 610, 5° piso (C1053ABN) Cdad. Aut. De Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. E-mail: info@ieral.org Web: www.ieral.org