

ATN: ¿cómo funciona el fondo y cómo se usó en cada gobierno?

¿Qué son los ATN?

Los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) están previstos en la Ley de Coparticipación Federal y tienen como objetivo atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.

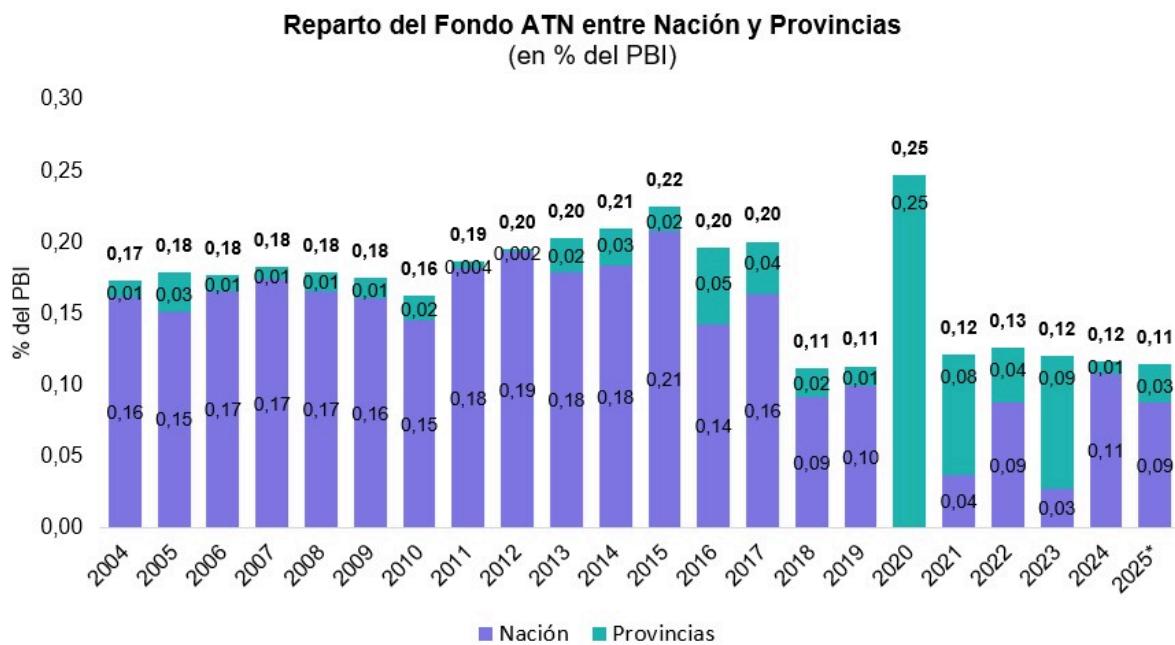
Según esta norma, del total de los impuestos coparticipables, el 42,34% queda en manos del Gobierno nacional, el 56,66% se distribuye automáticamente entre las provincias y el 1% restante se destina al Fondo de ATN.

Actualmente, este fondo se integra con el 1% de la masa coparticipable neta, al que se suma otro 1% de la porción coparticipable del Impuesto a los Bienes Personales, que representa el 93,75% de la recaudación total de ese tributo. Entre 1992 y 2017, el fondo también recibió el 2% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias.

En cuanto a su utilización, la Ley 23.548 establece que los recursos del Fondo de ATN deben destinarse a atender emergencias y desequilibrios financieros provinciales. La asignación de estos fondos está a cargo del Ministerio del Interior. Esto implica que, si bien el fondo se conforma de manera automática a partir de la recaudación de impuestos coparticipables, es el Gobierno nacional quien decide de forma discrecional cuándo y a qué jurisdicciones se asignan los recursos.

¿Cómo se usaron los ATN?

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).



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía

Al analizar la ejecución del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional según las distintas gestiones de gobierno, se observan diferencias significativas en el grado de utilización de los recursos disponibles. En este marco, el gobierno que menor proporción de los ATN distribuyó fue el correspondiente al primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, que ejecutó apenas el 7% del fondo. En el extremo opuesto, el gobierno de Alberto Fernández registró el mayor nivel de distribución, con casi el 90% del total, explicado en gran medida por las necesidades extraordinarias derivadas de la emergencia sanitaria durante la pandemia.

Porcentaje de ATN repartidos por gobierno

	NK	CFK1	CFK2	MM	AF	JM
% repartido	8,1%	7,0%	8,3%	20,1%	89,9%	14,8%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía.

Nota: JM incluye datos hasta nov-25.

Distribución de ATN por gestión de gobierno

En lo que respecta a la distribución entre provincias, el carácter discrecional del Fondo de ATN implica que su asignación no responda de manera sistemática a criterios objetivos, sino que, en muchos casos, esté influida por consideraciones políticas. Esto suele traducirse en un mayor flujo de recursos hacia gobiernos provinciales alineados con la Nación o hacia aquellos con los que se mantienen negociaciones circunstanciales. Este patrón se observa con claridad en la tabla de la página siguiente.

Con fines comparativos, también se incluye una estimación del reparto que habría resultado de aplicar los criterios de la distribución secundaria de la coparticipación federal. Esta referencia permite dimensionar las diferencias entre un esquema automático y la asignación efectiva de los ATN.

Distribución de los ATN por provincia

Provincia	Gobierno						Distribución secundaria coparticipación
	NK	CFK1	CFK2	MM	AF	JM	
Buenos Aires	29,8%	27,7%	68,8%	31,0%	20,2%	3,7%	21,2%
CABA	0,3%	0,3%	0,1%	0,0%	0,4%	0,0%	2,4%
Catamarca	2,7%	0,3%	0,6%	0,9%	3,5%	8,1%	2,7%
Chaco	3,4%	5,5%	1,0%	2,1%	5,2%	6,7%	4,8%
Chubut	1,5%	1,8%	0,4%	4,1%	2,6%	5,0%	1,5%
Córdoba	8,0%	2,4%	0,1%	6,3%	7,2%	0,0%	8,6%
Corrientes	4,4%	0,7%	0,3%	3,8%	2,6%	1,6%	3,6%
Entre Ríos	4,8%	3,5%	0,8%	3,1%	4,3%	10,6%	4,7%
Formosa	1,7%	2,7%	1,1%	0,5%	3,9%	0,0%	3,5%
Jujuy	4,2%	3,8%	0,4%	6,3%	2,3%	2,4%	2,7%
La Pampa	1,6%	1,2%	0,4%	1,8%	2,3%	0,0%	1,8%
La Rioja	5,2%	11,4%	3,8%	1,8%	3,6%	0,0%	2,0%
Mendoza	3,3%	4,1%	0,9%	4,5%	3,4%	1,1%	4,0%
Misiones	1,1%	3,1%	2,0%	4,8%	3,4%	13,9%	3,2%
Neuquén	5,7%	3,9%	0,9%	6,1%	1,8%	6,7%	1,7%
Río Negro	3,9%	5,2%	1,3%	0,7%	2,7%	1,9%	2,4%
Salta	2,3%	4,2%	1,5%	2,8%	3,7%	10,2%	3,7%
San Juan	1,9%	4,7%	1,7%	0,5%	3,4%	2,2%	3,3%
San Luis	1,1%	0,3%	0,0%	0,6%	2,1%	0,0%	2,2%
Santa Cruz	3,2%	1,3%	5,2%	3,9%	2,3%	4,5%	1,5%
Santa Fe	4,0%	2,2%	3,2%	4,9%	8,0%	5,2%	8,6%
Sgo. del Estero	0,8%	3,1%	1,4%	0,9%	4,6%	0,0%	4,0%
Tierra del Fuego	1,2%	4,9%	0,5%	4,4%	1,4%	0,0%	1,2%
Tucumán	4,0%	1,7%	3,4%	4,2%	5,2%	16,4%	4,6%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía.

El análisis por gestión muestra regularidades claras. Durante el gobierno de Néstor Kirchner, la distribución favoreció de manera significativa a provincias como Buenos Aires, Neuquén, La Rioja y Santa Cruz. En los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, Buenos Aires recibió una proporción superior a la que le habría correspondido bajo criterios automáticos, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue la principal perjudicada. Al mismo tiempo, provincias no alineadas políticamente, como Córdoba, Corrientes y San Luis, recibieron montos marginales, en contraste con los elevados envíos a La Rioja y a Santa Cruz, particularmente en su segundo mandato. A esto debe agregarse que la distribución de ese periodo estuvo, parcialmente, condicionado por la adhesión al programa Federal de Desendeudamiento, ya que los ATN fueron girados principalmente a provincias que estaban dentro del mencionado programa, produciendo así una nueva discrecionalidad dentro de la ya reinante en el esquema de reparto.

Durante la gestión de Mauricio Macri se modificó el mapa de provincias beneficiadas, pero sin alterar el carácter discrecional del esquema. La Ciudad de Buenos Aires continuó siendo desfavorecida, incluso con un gobierno nacional afín, mientras que Jujuy recibió una mayor proporción de fondos y San Juan y Formosa registraron transferencias muy bajas o inexistentes.

En el gobierno de Alberto Fernández se retomó el sesgo observado en etapas previas: La Rioja y Santa Cruz volvieron a ubicarse entre las provincias más beneficiadas, la Ciudad de Buenos Aires continuó relegada y la provincia de Buenos Aires mantuvo una participación acorde a su peso relativo. Asimismo, se observa una mayor priorización de provincias del norte del país, entre las que se destacan Tucumán, Chaco, Santiago del Estero y Formosa, que también se ubicaron entre las más beneficiadas. En este período, se observa el único caso donde el reparto ATN superó con creces a la composición del fondo: fue en el 2020, producto de la emergencia por COVID, hecho que produjo que la totalidad de los subnacionales haya recibido aportes, aunque en diferentes magnitudes.

Finalmente, durante la gestión de Javier Milei se observa un quiebre respecto del patrón histórico, ya que la provincia de Buenos Aires dejó de ser la principal beneficiaria y las transferencias discretionales hacia provincias tradicionalmente favorecidas fueron prácticamente inexistentes. El factor central de distribución, dado el nuevo mapa político, estuvo en la necesidad de alianzas con gobernadores, donde los ATN compensaron, aunque parcialmente, el recorte de otras transferencias presupuestarias.