

Aportes del Tesoro Nacional.

Discrecionalidad en la relación financiera entre la Nación y las provincias.

Agosto 1997

Informe elaborado por:

OSCAR CETRANGOLO y

JUAN PABLO JIMENEZ,

con la colaboración de DANIEL VEGA

INDICE TEMATICO

I. Introducción

II. Evolución histórica de los ATN

III. Evaluación de los criterios utilizados para la distribución de los ATN desde 1988.

IV. Conclusiones.

V. Bibliografía.

VI. Anexo estadístico.

I. INTRODUCCION

Las transferencias financieras entre diferentes jurisdicciones pueden ser clasificadas de diferentes maneras; una de ellas toma en cuenta la modalidad adoptada para la distribución de los fondos y diferencia las transferencias automáticas de aquellas que revisten el carácter de discrecionales. Las primeras son las que responden a mecanismos de distribución explícitos y preestablecidos (que se traducen habitualmente en coeficientes fijos de reparto); por su parte, se entiende que son discrecionales todas aquellas transferencias realizadas sin el apoyo de criterios explícitos y predeterminados.

La evolución de la relación Nación-provincias en Argentina generó un esquema muy especial de federalismo fiscal caracterizado, entre otras cosas, por la existencia de diversas modalidades de transferencia de recursos, cuyo eje es el régimen de coparticipación federal de impuestos. En el cuadro 1, con referencias correspondientes a 1996, se muestran los esquemas que lo complementan. Este **Estudio** centrará la atención sobre uno de ellos, el correspondiente a los Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

Los diferentes grados de discrecionalidad y la no condicionalidad son los rasgos salientes que han caracterizado a los ATN a lo largo de su evolución histórica, diferenciándolos marcadamente de las transferencias incluidas dentro del régimen de coparticipación federal de impuestos. Estas, en cambio, obedecen a criterios prefijados de reparto, en respuesta a potestades tributarias concurrentes entre la Nación y las provincias. Los ATN responden a una lógica distinta: al no existir ningún tipo de condicionalidad, la transferencia se convierte en un subsidio que tiende a evolucionar en función a la simpatía del gobierno central hacia la jurisdicción favorecida. Dentro de esta lógica, entonces, la no condicionalidad acentúa la discrecionalidad.

Analizada en conjunto, la evolución de las transferencias intergubernamentales muestra el desarrollo de un conflicto que define el carácter de cada una de ellas: la regla versus la discreción. Esta fue limitándose a medida que evolucionó la reglamentación del sistema de transferencias intergubernamentales, desde la sanción, en 1935, de las primeras leyes de reparto de la recaudación impositiva entre la Nación y las provincias. En relación con los ATN, ese conflicto se encuentra hoy más delimitado que en el pasado, al haber sido determinado su monto total en la última ley de coparticipación, mientras que sobrevive la discreción en su distribución secundaria, a cargo del Ministerio del Interior.

Existe actualmente un interés especial en el análisis de este tipo de transferencias hacia las provincias. Por un lado, la importancia que han cobrado para algunas jurisdicciones contrasta con la intrascendencia que revista para otras, y llama la atención sobre la necesidad de estudiar su funcionamiento. Por otro, llegado el momento de discutir el nuevo régimen de coparticipación de impuestos entre la Nación y las provincias, resultará imprescindible la incorporación de alguna definición sobre el papel futuro de los ATN. Hasta el momento, éstos han tenido una relación muy estrecha con el régimen de coparticipación de impuestos. Como se verá, en algunos períodos esa relación fue de complementariedad y en otros actuó como sustituto del régimen. Entonces, el análisis comparativo de las diferentes etapas de la coparticipación y sus distribuciones primaria y secundaria deben hacer explícita mención del impacto de estos aportes. Sin duda, soslayar los aportes del Tesoro Nacional como parte integrante de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias puede derivar en diagnósticos incompletos y recomendaciones incorrectas de política.

En la sección siguiente se ofrecerá una revisión histórica de los ATN, que incluirá un intento de periodización. En la sección 3 se pondrá el acento sobre lo sucedido desde la sanción de la ley de coparticipación aún vigente, tratando de identificar los factores que han determinado su dinámica. El ***Estudio*** se completa con abundante material estadístico que apoya los argumentos desarrollados en su cuerpo central.

CUADRO 1 TRANSFERENCIAS A LAS PROVINCIAS DURANTE 1996

CONCEPTO	MONTO (miles \$)	NORMA	OBJETIVO EXPLICITO	FUENTE DE RECURSOS	CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA
COPARTICIPACION FEDERAL	8 872.5	Ley 23.548	Régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias.	Impuestos coparticipables	Ley 23.548 arts.3 y 4
CLAUSULA DE GARANTIA	396.2	Ley 24.130 clausula tercera	Evitar desequilibrios fiscales involuntarios	Impuestos coparticipables	Ley 23.548 arts.3 y 4
SUMA FIJA IMPUESTO A LAS GANANCIAS	72.0	Ley 24621	No definido en la norma.	6 millones mensuales provenientes de ganancias	Ley 23.548 arts.3 y 4 (excluida Buenos Aires)

EXCEDENTE FONDO CONURBANO	19.1	Ley 24621	No definido en la norma.	El excedente del 10% de ganancias sobre el límite anual de \$650 millones.	Ley 23.548 arts.3 y 4 (excluida Buenos Aires)
FONDO CONURBANO BONAERENSE	650.0	Ley 24.073 dec.964/92 y Ley 24621.	Financiar obras de carácter social en Pcia de Bs.As.	10% del impuesto a las ganancias hasta el límite de 650 millones anuales	Provincia de Bs. As.
IMPUESTO A LAS GANANCIAS PARA PCIAS. EXCLUIDA BS.AS.	257.6	Ley 24.073 dec.964/92	Financiar obras de infraestructura social	4% del impuesto a las ganancias	Indice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), excluida Pcia. de Bs. As.
PRECOPAR-TICIPACION IMPUESTO A LAS GANANCIAS	110.0	Ley 24699	No definido en la norma.	\$440 millones anuales provenientes de ganancias (desde octubre)	Ley 23.548 arts.3 y 4
IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES	110.1	Ley 24699	No definido en la norma.	100% del imp. sobre los bienes personales (desde octubre)	Ley 23.548 arts.3 y 4, sin la detracción previa del 15% a Seg. Social.
TRANSFERENCIA DE SERVICIOS	1318.0	Ley 24.049	Financiar servicios sociales transferidos a las provincias.	Impuestos coparticipables	Ley 24.049 anexo 1A
FONDO EDUCATIVO	22.9	Ley 23.906 arts.3 y 4.	Educación.	32.5% de activos	Decreto 2122/91.
SISTEMA PREVISIONAL 1	140.4	Ley 23.966 art.5 pto.2.	Financiar sistema provincial de previsión social	10% del IVA para seguridad social (11%)	Beneficiarios en cajas de previsión de cada jurisdicción
SISTEMA PREVISIONAL 2	48.8	Ley 23.966, art. 30	Financiar sistema provincial de previsión social	10% del impuesto sobre los bienes personales (hasta setiembre)	Beneficiarios en cajas de previsión de cada jurisdicción
VIALIDAD PROVINCIAL	351.2	Leyes 23.966 art.18 y 24.699	Financiar organismos de vialidad de las provincias.	60% sobre el 29% del 79% del impuesto sobre las naftas.	Art. 23 del Decreto ley 505/58
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	175.6	Leyes 23.966 art.18 y 24.699	Financiar obras de infraestructura.	30% sobre el 29% del 79% del imp. sobre las naftas.	Ley 23.548 arts.3 y 4
F.E.D.E.I.	101.0	Ley 23.966 art.18 y Ley 24.699	Financiar infraestructura eléctrica.	10% sobre el 29% del 79% del impuesto sobre las naftas.	Indice confeccionado por el Consejo Federal
FO.NA.VI.	970.1	Leyes 23.966, 23.966 art.18 , 24.464 y 24.699	Financiar construcción y compra de viviendas.	42% del 79% del impuesto a las naftas.	De acuerdo con índice de déficit habitacional. (Res.765/89 Sec. de Vivienda)
FONDO COMPENS. DESEQ.PCIALES.	545.1	Ley 24.130 y Dec.1.807/90	Cubrir desequilibrios fiscales.	Impuestos coparticipables	Ley 24.130 clausula primera.

FONDO ATN	298.2	Ley 23.548 art.3 inc.d)	Atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros	1% del total de impuestos coparticipables; 2% ganancias; 20 millones anuales de ganancias	Discrecional
-----------	-------	-------------------------	--	---	--------------

Elaboración C.E.C.E.

II. EVOLUCION HISTORICA DE LOS ATN

II. 1. Los orígenes de las transferencias de tipo discrecional en el caso argentino

El origen de este tipo de transferencias se encuentra en la Constitución Nacional de 1853. En el inciso 8 de su artículo 67 establecía que corresponde al Congreso "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios". Dentro de este marco, la Nación efectuó, desde entonces, los denominados ATN. Hasta 1935 estos aportes fueron la única vía de transferencias entre la Nación y las provincias. Se trataba de asignaciones, fuera de todo régimen automático de transferencias, que figuraban en el Presupuesto de la Nación, con montos y distribución variables entre provincias.

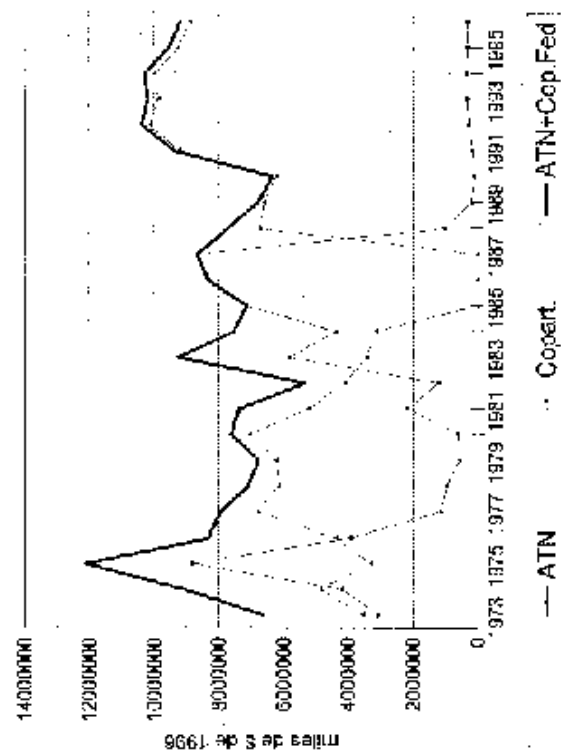
En 1935, con la aprobación de las primeras leyes de distribución de impuestos recaudados por la Nación (leyes 12139, 12143 y 12147) comenzó un período en el que los ATN a las provincias convivieron con las transferencias automáticas determinadas por los diferentes regímenes de coparticipación vigentes a cada momento. En 1973, se produjo un giro sustancial en las relaciones financieras entre la Nación y las provincias, con la sanción del primer régimen unificado de coparticipación federal de impuestos (ley 20221). En lo que sigue de este **Estudio** se evaluará el funcionamiento de los ATN durante el período comprendido entre 1973 y 1996.

II. 2. Evolución de los Aportes del Tesoro Nacional y del Fondo de ATN desde 1973

Desde la sanción de la ley 20221 el papel desempeñado por los ATN dentro de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias ha sido cambiante. Dos aspectos han definido la modalidad adoptada por los ATN en cada momento: su vínculo con el régimen de coparticipación (gráfico 1) y los criterios utilizados para su distribución. Considerando los dos aspectos mencionados, pueden identificarse tres etapas claramente diferenciadas en la evolución de los ATN:

- 1973-1984: complementarios de la coparticipación y discrecionales en monto y distribución;
- 1985-1987: sustitutos de la coparticipación, y
- 1988-1996: complementarios de la coparticipación, de monto limitado y discrecionales en su distribución.

GRAFICO 1
ATN y Coparticipación 1973-1996



2. 2. 1. Etapa 1973-1984

En esta etapa, los ATN convivieron con el régimen de coparticipación regulado por la ley 20221, representando, en conjunto, el 77% del total de las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos locales. Como se observa en el cuadro 2, a lo largo de la etapa los ATN representaron casi el 40% de la suma de esos dos mecanismos. Ese porcentaje surge de promediar situaciones muy diferentes. En algunos años (1975, 1983 y 1984) la participación de los ATN alcanzó niveles más elevados en coincidencia con mayores necesidades de recursos en las provincias, contrastando con años donde esos aportes

fueron casi insignificantes (1979-80). Entonces, una característica saliente de estos años es que los ATN cumplieron un papel compensatorio de las transferencias por régimen de coparticipación. Como se observa en los gráficos 1 y 2, los niveles más altos de ATN se corresponden con bajos niveles en la transferencia por coparticipación.

(INSERTAR Cuadro 2. ATN y Coparticipación Federal de Impuestos (1973-1984), en pesos constantes)

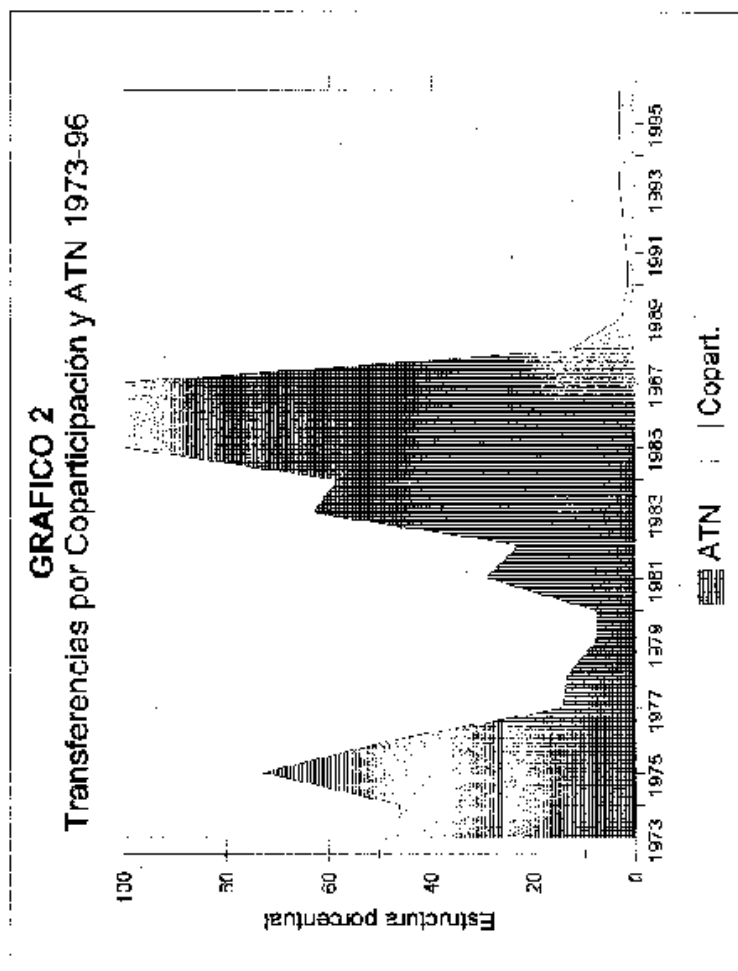
CUADRO 2

ATN y Coparticipación Federal de Impuestos
Período 1973-84
En miles de pesos de 1996*

	ATN	Cop.Fed.	Total	ATN como
	(1)	(2)	(3)	% del total
1973	3.071	3.546	6.617	46,4
1974	4.184	4.873	9.057	46,2
1975	8.825	3.308	12.133	72,7
1976	3.925	4.385	8.310	47,2
1977	1.124	6.810	7.934	14,2

1978	953	6.136	7.089	13,4
1979	534	6.233	6.767	7,9
1980	591	7.025	7.617	7,8
1981	2.147	5.208	7.355	29,2
1982	1.203	4.107	5.310	22,7
1983	5.817	3.419	9.236	63,0
1984	4.383	3.132	7.516	58,3
Promedio	3.063	4.849	7.912	38,7

Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Ministerio del Interior.
 (*) según índice de precios combinados, promedio anual



En lo que se refiere a la distribución entre provincias, en el cuadro 3 se observa que la redistribución de recursos en favor de las jurisdicciones con menor capacidad fiscal fue más acentuada que la que presenta el régimen de coparticipación. Si se compara la distribución secundaria de los ATN con el régimen

de coparticipación se observa que la menor participación de la Provincia de Buenos Aires en el reparto de aquellos modifica la distribución establecida por la ley de coparticipación para esa provincia, con impacto sobre las restantes jurisdicciones.

Para facilitar la lectura de la información se ha recurrido a una clasificación tradicional de las provincias que las agrupa en: avanzadas, de baja densidad, intermedias y rezagadas. En el cuadro 3 se puede observar que tanto en las provincias intermedias como en las rezagadas resulta más alto el coeficiente de distribución secundaria en los ATN que en la coparticipación. Adicionalmente se observa que, mientras en la distribución de los recursos coparticipados sólo cuatro provincias alcanzan para explicar la mitad del total transferido, en las transferencias por ATN el grado de concentración es menor, pues son seis las provincias que reciben esa proporción del total.

CUADRO 3

ATN y Coparticipación Federal de Impuestos
Período 1973-84
En % del total distribuido en moneda constante

Jurisdicción	ATN	Cop.Fed.	Total
AVANZADAS	43,2	52,7	49,0
Capital Federal	4,6	4,1	4,3
Buenos Aires	17,0	26,9	23,1
Santa Fe	8,6	8,7	8,6
Córdoba	7,5	8,5	8,1

Mendoza	5,5	4,6	4,9
BAJA DENSIDAD	9,1	9,2	9,2
Chubut	1,3	1,8	1,6
Santa Cruz	1,6	1,4	1,5
La Pampa	1,6	1,7	1,6
Río Negro	2,7	2,3	2,4
Neuquén	1,8	1,7	1,7
Tierra del Fuego	0,2	0,4	0,3
INTERMEDIAS	20,1	16,4	17,8
San Juan	4,8	2,5	3,4
San Luis	2,6	1,6	2,0
Entre Rios	4,9	4,2	4,5
Tucumán	4,3	4,5	4,4
Salta	3,4	3,5	3,5
REZAGADAS	27,5	21,8	24,0

La Rioja	2,9	1,6	2,1
Catamarca	2,8	1,8	2,2
Corrientes	4,0	3,5	3,7
Jujuy	2,6	2,1	2,3
Misiones	2,6	2,8	2,7
Chaco	5,0	3,9	4,4
Santiago del Estero	4,4	3,7	4,0
Formosa	3,2	2,2	2,6
TOTAL DISTRIBUIDO	100	100	100

Elaboración propia en base a datos de la
Secretaría de Hacienda y Ministerio del Interior.

2. 2. 2. Etapa 1985-1987

En el período que va de 1984 a 1988 los ATN pasaron a cumplir un papel central en las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Ante la inexistencia de un régimen de coparticipación, las transferencias de recursos desde la Nación a las provincias fueron canalizadas a través de los ATN. La distribución de estos recursos no respondió a criterios explícitos, aunque tuvo como marco la firma del Convenio Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las Provincias, del 13 de marzo de 1986. Adicionalmente, las transferencias efectivas respondieron también a la capacidad de presión de cada jurisdicción frente al gobierno nacional.

CUADRO 4

ATN
 Período 1985-87
 En miles de pesos de 1996*

		ATN		
	1985	7.137		
	1986	8.310		
	1987	8.659		
	Promedio	8.035		

Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Ministerio del Interior.
 (*) según índice de precios combinados, promedio anual

En términos constantes, el promedio anual transferido durante este período fue un poco mayor que el correspondiente a la suma de lo transferido en concepto de aportes y régimen federal de coparticipación durante el período anteriormente analizado. Con relación a la distribución secundaria, durante este período el coeficiente efectivo de transferencia, que al no existir el régimen de coparticipación coincide con los aportes, resultó bastante similar a la distribución de ATN de la etapa 1973-1984. Si se compara con el promedio de ATN y coparticipación del período anterior las avanzadas (fundamentalmente Capital Federal y Buenos Aires) perdieron participación en relación a las rezagadas.

CUADRO 5

ATN
 Período 1985-87
 En % del total distribuido en moneda constante

	Jurisdicción	ATN
	AVANZADAS	42,3
	Capital Federal	1,3
	Buenos Aires	18,0
	Santa Fe	9,2
	Córdoba	8,9
	Mendoza	4,7
	BAJA DENSIDAD	9,2
	Chubut	1,3
	Santa Cruz	1,1
	La Pampa	1,9
	Río Negro	2,6
	Neuquén	1,6
	Tierra del Fuego	0,8

	INTERMEDIAS	20,0
	San Juan	3,8
	San Luis	2,2
	Entre Rios	4,9
	Tucumán	4,9
	Salta	4,1
	REZAGADAS	28,6
	La Rioja	2,5
	Catamarca	2,9
	Corrientes	4,4
	Jujuy	2,8
	Misiones	3,3
	Chaco	5,0
	Santiago del Estero	4,0
	Formosa	3,7
	TOTAL DISTRIBUIDO	100

Elaboración propia en base a datos de la
Secretaría de Hacienda y Ministerio del Interior.

2. 2. 3. Etapa 1988-1996

A partir de 1988 se encuentra vigente la ley 23548, que establece el Régimen Federal de Coparticipación de Impuestos. Allí se crea el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, financiado por el 1% del total a coparticipar, y que es distribuido por el Ministerio del Interior. Esta limitación en el monto total de ATN determina una menor importancia de éstos en el total de transferencias a las provincias (como puede observarse en el gráfico 1) y cierta regularidad en la relación entre ATN y fondos coparticipados (cuadro 6). De acuerdo al artículo 5 de dicha ley este Fondo "se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación". La creación de este fondo, de características discrecionales en su reparto, coincide con el abandono en la utilización de los ATN asignados por el Congreso, tal cual se conocían hasta ese momento. Se debe aclarar que el hecho de que no se hayan utilizado no significa la desaparición de los aportes, que se encuentran reglados, a partir de 1994, en el inciso 9 del artículo 75 de la nueva Constitución Nacional.

El Fondo creado por la ley 23548 sufrió, posteriormente, algunas modificaciones. Estas fueron:

-
- a partir del año 1992, de acuerdo al Decreto 879/92, se incorporó al Fondo el 2% del impuesto a las ganancias;
-
- la ley 24621 (prórroga del impuesto a las ganancias) dispuso que a partir de 1996, el Fondo sufre una detracción anual de 6 millones de pesos a ser distribuido entre las provincias, según los coeficientes establecidos en la ley 23548;
-
- de acuerdo con la ley 24699, a partir de octubre de 1996, el impuesto a las ganancias sufre una detracción -previa a su distribución- de 580 millones anuales. De estos, 20 millones se destinan al Fondo de ATN

CUADRO 6

ATN y Coparticipación Federal de Impuestos

Período 1988-96

En miles de pesos de 1996*

	ATN	Cop.Fed.	Total	ATN como
	(1)	(2)	(3)	% del total
1988	1.005	6.701	7.706	13,0
1989	188	6.591	6.779	2,8
1990	90	6.223	6.313	1,4
1991	149	9.221	9.370	1,6
1992	251	10.122	10.373	2,4
1993	319	9.860	10.178	3,1
1994	317	9.957	10.274	3,1
1995	299	9.251	9.550	3,1
1996	298	8.873	9.171	3,3
Promedio	324	8.533	8.857	3,7

Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Ministerio del Interior.
(*) según índice de precios combinados, promedio anual

Como se adelantó, durante esta etapa este tipo de transferencias perdió importancia relativa. El monto transferido bajo este concepto representó, en promedio anual, un 10.6% del monto de transferencia de ATN del período 1973-1984, y un 4.0% del monto distribuido por ATN en el período 1985-87. La vigencia de la ley 23548 determinó un resultado paradójico: la limitación al monto de las transferencias discrecionales que surge del techo máximo estipulado para las transferencias a efectuarse por el Fondo de ATN, convive con una mayor discrecionalidad en su distribución secundaria, al ser definida por el Ministerio del Interior (hasta ese momento los ATN eran distribuidos de acuerdo con el Presupuesto de la Administración Nacional, sancionado por el Poder Legislativo). Si bien esa ley estableció (en el segundo párrafo de su artículo 5) la obligación del Ministerio del Interior de informar trimestralmente acerca de su distribución y de los criterios seguidos para su asignación, ésta no fue cumplida hasta el presente. De la observación de las series históricas surge que la distribución secundaria del Fondo de ATN siguió un comportamiento errático, resultando difícil inducir los criterios utilizados para su asignación. Precisamente, en la sección siguiente, se ensayarán algunos argumentos que ayudarán a entender la lógica que adoptaron los ATN en los últimos años.

CUADRO 7

ATN y Coparticipación Federal de Impuestos
Período 1988-96
En % del total distribuido en moneda constante

Jurisdicción	ATN	Cop.Fed.	Total
AVANZADAS	15,8	44,4	43,3

Capital Federal	0,0	1,1	1,0
Buenos Aires	3,1	21,6	21,0
Santa Fe	3,2	8,8	8,6
Córdoba	2,0	8,7	8,5
Mendoza	7,5	4,1	4,2
BAJA DENSIDAD	10,9	9,7	9,8
Chubut	0,9	1,6	1,5
Santa Cruz	1,2	1,6	1,5
La Pampa	2,0	1,9	1,9
Río Negro	2,5	2,5	2,5
Neuquén	2,4	1,7	1,7
Tierra del Fuego	1,8	0,6	0,6
INTERMEDIAS	23,9	18,9	19,1
San Juan	3,6	3,3	3,3
San Luis	1,5	2,3	2,2
Entre Rios	3,0	4,8	4,7

Tucumán	8,1	4,7	4,8
Salta	7,7	3,8	3,9
REZAGADAS	49,4	27,1	27,9
La Rioja	23,5	2,0	2,8
Catamarca	2,1	2,7	2,7
Corrientes	5,8	3,7	3,7
Jujuy	3,4	2,8	2,8
Misiones	2,0	3,3	3,2
Chaco	4,8	4,9	4,9
Santiago del Estero	3,1	4,1	4,0
Formosa	4,7	3,6	3,6
TOTAL DISTRIBUIDO	100	100	100

Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Ministerio del Interior.

[siguiente -->](#)

