

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

DIRECCION GENERAL DE EMISIONES

DIRECCION GENERAL DE EMISIONES

(S-490/2023)

## PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1.-Modifíquese el artículo 5° de la Ley N° 23.548, el que quedará redactado de la siguiente forma: “Artículo 5°: El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley se destinará a atender exclusivamente 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.

Tales aportes deberán asignarse en forma fundada, debiendo cumplimentarse en la oportunidad con los siguientes recaudos y requisitos:

- I) Expresarse en forma concreta y detallada la situación de emergencia o el desequilibrio financiero que afecta a la Provincia beneficiaria, incluyendo información y estimaciones sobre el impacto por partida de gastos y/o conceptos específicos de ingresos;
- II) No encontrarse dentro del término de 60 días anteriores a la realización de elecciones nacionales y/o provinciales, a excepción del acaecimiento de desastres o catástrofes naturales.
- III) Acreditar que la cantidad de fondos asignados a la Provincia beneficiaria no implica que, durante el período fiscal que se trate, ésta reciba más del doble, por habitante, de los fondos que por Aportes del Tesoro Nacional hayan sido o sean asignados a las otras Provincias.

El Ministerio del Interior informará mensualmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación y el cumplimiento de los recaudos y requisitos normados en los puntos I), II) y III) del párrafo precedente. Asimismo, remitirá mensualmente la información respectiva a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, quien deberá controlar el debido cumplimiento de los recaudos establecidos.

En caso de desastre natural, tal como lo define la legislación vigente, no será necesario cumplir con los puntos II y III precedentes para proveer Adelantos del Tesoro Nacional a la zona afectada por dicho evento. El Poder Ejecutivo Nacional no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación del inciso d) del artículo 3° en forma adicional a las distribuciones de fondos regidos por esta ley salvo las previstas por otros regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación.”

Artículo 2°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Mariana Juri. - Guadalupe Tagliaferri. - María B. Tapia. - Silvia del Rosario Giacoppo. - Mercedes G. Valenzuela. - Carolina Losada. - Dionisio F. Scarpin. - Edith E. Terenzi. -

## FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

La ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, sancionada y promulgada en el mes de Enero de 1988, creó el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias, conocido tradicionalmente como ATN.

En efecto, en el inciso d) de su artículo 3º, previó que el uno por ciento (1%) del monto total recaudado por los gravámenes referidos por la ley debía distribuirse al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Asimismo, en su artículo 5º preceptuó que “El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley 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.”

Por su parte dispuso: “El Ministerio del Interior informará trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. El Poder Ejecutivo Nacional no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación del inciso d) del artículo 3º en forma adicional a las distribuciones de fondos regidos por esta ley salvo las previstas por otros regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación.”

La letra expresa de la ley es lo suficientemente clara en cuanto al destino de los aportes: atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de las Provincias. Ello implica que los ATN tienen por imperio legal una finalidad específica, lo que debería ser respetado por quien tiene la responsabilidad presupuestaria del mismo.

Por demás dicho fondo tiene por único destinatario a las Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. La norma no hace referencia en ningún momento a los gobiernos municipales ni comunales.

Sin dudas, el uso y la práctica que el Poder Ejecutivo Nacional se encuentra realizando de esta atribución ha desarticulado la lógica del sistema, distorsionándose en su ejercicio el destino asignado por la ley, para ser utilizado en forma infundada, discrecional y como un mecanismo encaminado a beneficiar a determinadas provincias, generalmente afines al sello partidario del gobierno y ante la inmediatez de la realización de elecciones nacionales y/o provinciales.

Numerosos son los ejemplos que pueden citarse sobre esta práctica distorsiva. Basta con expresar, para ser ilustrativo, que luego de la celebración de las anteriores elecciones PASO, el Poder Ejecutivo destinó discrecionalmente casi 15.000 millones de pesos en Aportes, marginando de ese reparto a la provincia de Mendoza durante los meses de septiembre y octubre del 2021. La principal beneficiada, en línea con su representación poblacional, volvió a ser la provincia de Buenos Aires, que recibió casi un tercio del total: \$ 4.600 millones de los \$ 14.867 millones que se repartieron. Después la siguieron tres provincias con gobernaciones alineadas políticamente con el Poder Ejecutivo Nacional: Formosa, con \$ 1.020 millones, Catamarca, con \$ 1.003 millones, y Santiago del Estero, con \$ 989 millones, todas con un equivalente del 7% del acumulado. Continuaron, Santa Fe con \$ 884 millones, La Rioja, con \$ 805 millones, y Entre Ríos, con \$ 625 millones.

Hasta diciembre del 2021, el Poder Ejecutivo había distribuido \$36.652.000.000 (treinta y seis mil seiscientos cincuenta y dos millones de pesos). De ese monto, Mendoza recibió tan solo \$853.000.000 –esto es, el 2,33% del total distribuido-; muy por debajo de su coeficiente de coparticipación federal.

De haberse respetado tal coeficiente, debería haber recibido \$1.587.031.600, es decir un 86% más. Mientras tanto, Catamarca y Santa Cruz debieron recibir 42% y 57% menos de lo asignado; al tiempo que Corrientes tendría que haber registrado un aumento del 381% (de \$294.000.000 a \$1.414.767.200) para disfrutar de igual tratamiento.

Análogas asimetrías se observan si analizamos los Aportes por habitante que recibió cada Provincia durante el año 2021. Mendoza, por ejemplo, percibió \$424,30 per cápita, mientras Catamarca –la mayor beneficiada– nada más y nada menos que diez veces más: \$4.132,74. En la misma lógica, durante el año 2020, Tierra del Fuego, La Pampa, Catamarca, Santa Cruz y Formosa fueron las cinco provincias que encabezaron el podio de ATN per cápita. Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires fueron las cinco que finalizan la lista.

Adjuntamos el detalle de la distribución de Aportes del Tesoro Nacional realizada en el año 2022:

FONDOS ATN A LAS PROVINCIAS 2022			
Nro. De orden	Jurisdicción	TOTAL 2022 mm\$	% Participación
1	Buenos Aires	\$ 4.215,90	13,1%
2	La Rioja	\$ 3.667,00	11,4%
3	S del Estero	\$ 2.071,00	6,47%
4	Chaco	\$ 1.886,00	5,90%
5	Santa Fe	\$ 1.780,00	5,56%
6	Misiones	\$ 1.739,00	5,44%
7	Formosa	\$ 1.662,00	5,19%

8	Tucumán	\$ 1.586,00	4,96%
9	Catamarca	\$ 1.585,00	4,95%
10	Córdoba	\$ 1.579,00	4,94%
11	Río Negro	\$ 1.392,00	4,35%
12	Corrientes	\$ 1.268,00	3,96%
13	Salta	\$ 1.171,00	3,66%
14	Santa Cruz	\$ 946,00	2,96%
15	Entre Ríos	\$ 863,00	2,70%
16	Chubut	\$ 746,00	2,33%
17	San Juan	\$ 724,00	2,26%
18	Mendoza	\$ 713,00	2,23%
19	La Pampa	\$ 636,00	1,99%
20	Neuquén	\$ 534,00	1,67%
21	T del Fuego	\$ 522,00	1,63%
22	Jujuy	\$ 481,00	1,50%
23	San Luis	\$ 226,00	0,71%
24	CABA	\$ 0,00	0,00%
Total general		\$31.992,90	100,%

Tal detalle nos permite confeccionar el siguiente gráfico:



Los números resultan altamente ilustrativos. El análisis de los mismos permite sostener que la distribución realizada por el Poder Ejecutivo denota y desnuda las siguientes características:

El 74.86% de los fondos ATN, fueron entregados a provincias alineadas políticamente con el Poder Ejecutivo, recibiendo sumas significativas: Buenos Aires \$4.215,90 millones, La Rioja \$3.667,00 millones, Santiago de Estero \$ 2071,00 millones, entre otros.

En el transcurso del año 2022 se distribuyeron en total \$31.992,90 millones. De ese monto, Mendoza recibió el 2,33%. Si se hubiera respetado el coeficiente de

coparticipación federal, la provincia habría recibido un 94% más. En contraste con esto, Catamarca debería haber recibido un 57% menos, y La Rioja un 5 veces menos.

Si analizamos los datos en términos per cápita se observa que la provincia de Mendoza recibió \$353.93 por habitante en concepto de ATN, mientras que La Rioja, la provincia más beneficiada, \$9.534,41.

Según información confeccionada y proporcionada por la Auditoría General de la Nación, la distribución de los ATN histórica, desde el Año 2011 al 16 de Marzo del año 2023, ha sido desarrollada de la siguiente manera (en millones de pesos): VER ANEXO 1.

De acuerdo a los números expuestos y la lógica inserta a la distribución de los ATN que se desprende de los mismos, manifestamos que el Poder Ejecutivo vulnera el federalismo –en general– y el federalismo fiscal –en particular–. Se incumple así el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, norma que establece una fórmula de suficiente claridad: “la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.”

Contrariando la óptica federal de nuestra Constitución Nacional, la utilización discrecional de la atribución de asignar Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias y su manejo con fines políticos-electorales, genera un fenómeno de creciente dependencia y sumisión de los gobiernos provinciales hacia el Nacional y un menor –cuando no inexistente– grado de institucionalidad, objetividad y automaticidad en la distribución de los recursos, características éstas que nuestro sistema fiscal requiere urgente e imperiosamente.

Cierto es que resulta imprescindible una verdadera y completa reforma del sistema de coparticipación federal de impuestos, complementada necesaria e ineludiblemente con otras leyes de sustancial importancia, como son las de Responsabilidad Fiscal o de Reforma Tributaria. No obstante ello, existen herramientas que en forma inmediata pueden mejorar aspectos centrales del federalismo fiscal en la Argentina.

En tal sentido, reiteramos que si bien la pauta legal vigente es clara en su letra, en su práctica permite al Poder Ejecutivo aplicarla de un modo contrario a su espíritu y claramente perjudicial para el pueblo argentino en su conjunto.

Por ello, estimamos que es necesario e imprescindible que la legislación en vigencia sea modificada para imposibilitar una práctica y una lógica de ejecución infundada y enderezada a la búsqueda del rédito político-electoral.

Nos proponemos entonces otorgar un marco de mayor institucionalidad en la asignación de fondos por parte del Poder Ejecutivo Nacional a las Provincias. Y fundamentalmente de mayor transparencia, responsabilidad y control.

Para ello, introducimos en la legislación mecanismos tendientes a acotar los márgenes de discrecionalidad en la distribución de los ATN por parte del Poder Ejecutivo Nacional. A los fines de evitar su utilización con fines meramente electorales, incluimos una prohibición expresa en la asignación de recursos durante los 60 días previos a la fecha de realización de elecciones nacionales y provinciales, con la excepción de situaciones de catástrofe, inundaciones, etc. Finalmente, proponemos criterios de asignación -fundamentación, plazos, justificación, etc.- y mecanismos de información y de control -ex post- por parte del Senado de la Nación respecto al cumplimiento de dichos criterios.

Estimamos que con la reforma proyectada aportamos a este Honorable Congreso de la Nación un elemento normativo de vital importancia para el debate sobre el federalismo fiscal en Argentina, para dotarlo con la capacidad y suficiencia que le permita evitar las distorsiones discrecionales y antojadizas del sistema.

Así pues, introducimos un límite institucional y republicano en la asignación de recursos por parte del poder central. Sabemos muy bien que uno de los principales problemas de nuestro país es la falta de reglas claras y de horizonte de previsibilidad. Conocemos también el recurso de la arbitrariedad en el ejercicio del poder -en general- y en la asignación de recursos, en particular. Frente a tal cuadro, debemos buscar objetividad, razonabilidad y transparencia.

En síntesis, proponemos reforzar el federalismo y la institucionalidad democrática y buscamos que la legislación en vigencia exija y demande el estricto cumplimiento de las pautas legales y constitucionales tendientes a lograr una distribución equitativa, solidaria y que dé prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Por las razones expuestas, y las que se agregarán al momento de su tratamiento, solicitamos a nuestros pares acompañen el presente proyecto de Ley.

Mariana Juri. - Guadalupe Tagliaferri. - María B. Tapia. - Silvia del Rosario Giacoppo. - Mercedes G. Valenzuela. - Carolina Losada. - Dionisio F. Scarpin. -

ANEXO 1

Provincia	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Acumulado 16/03/23	Total general
CABA	-	-	-	-	-	-	221	-	94	580	95	-	-	989
Buenos Aires	37	10	658	823	567	1.937	1.362	848	916	17.508	9.249	4.216	1.582	39.713
Catamarca	1	2	2	4	10	-	157	53	31	1.539	1.849	1.586	-	5.234
Córdoba	2	2	-	-	-	302	554	159	162	5.417	1.489	1.579	-	9.665
Corrientes	1	2	-	-	10	137	295	170	78	2.298	458	1.501	6	4.956
Chaco	3	4	2	9	16	74	212	100	130	3.296	2.304	1.888	-	8.039
Chubut	1	3	3	7	12	144	177	355	25	1.746	1.368	746	-	4.586
Entre Ríos	3	4	2	4	16	133	262	96	140	3.036	1.276	864	-	5.837
Formosa	5	2	2	4	31	20	122	50	7	2.033	1.668	1.662	-	5.607
Jujuy	2	2	3	5	-	71	555	213	250	1.810	700	481	-	4.092
La Pampa	1	2	5	4	-	116	158	-	-	1.357	1.028	636	-	3.306
La Rioja	5	2	2	74	51	30	226	23	55	1.300	1.511	3.668	570	7.518
Mendoza	3	3	5	19	10	238	425	38	168	2.530	971	719	-	5.130
Misiones	2	2	2	40	20	143	191	430	109	2.141	1.452	1.740	-	6.273
Neuquén	6	3	13	8	6	304	468	42	122	1.130	880	540	509	4.031
Río Negro	5	11	7	12	12	20	136	10	34	1.587	961	1.401	-	4.195
Salta	1	2	13	23	30	115	233	152	160	2.716	1.805	1.321	26	6.597
San Juan	6	5	20	15	3	9	132	32	19	2.070	1.578	724	-	4.615
San Luis	-	-	-	-	-	3	153	-	-	1.175	836	227	-	2.394
Santa Cruz	1	1	0	7	200	152	298	73	43	1.305	1.244	946	-	4.269
Santa Fe	5	-	-	52	81	251	580	50	219	5.351	2.866	1.852	600	11.906
Santiago del Estero	2	2	3	24	15	2	188	35	85	2.538	2.070	2.072	-	7.036
Tucumán	1	2	43	45	2	97	257	125	500	3.277	2.583	1.586	-	8.517
Tierra del Fuego	1	3	4	6	-	328	211	-	-	925	533	567	-	2.579
Total general	96	68	792	1.186	1.092	4.624	7.575	3.054	3.346	68.664	40.774	32.521	3.293	167.084

Mariana Juri. - Guadalupe Tagliaferri. - María B. Tapia. - Silvia del Rosario Giacoppo. - Mercedes G. Valenzuela. - Carolina Losada. - Dionisio F. Scarpin. -