

Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno

Reglas, mecanismos y gestión del endeudamiento público subnacional en Argentina

ADRIÁN C. CENTURIÓN

Sub-Director Nacional de Coordinación Fiscal
con las Provincias

Subsecretaría de Relaciones con Provincias

Organización de la Presentación

- Aspectos socioeconómicos básicos del país y sus regiones
- Características básicas del Régimen Federal Argentino.
- Reglas y mecanismos del Endeudamiento Público Subnacional.
- El impacto de las políticas impulsadas por el Gobierno Nacional sobre la deuda Subnacional.

Organización de la Presentación

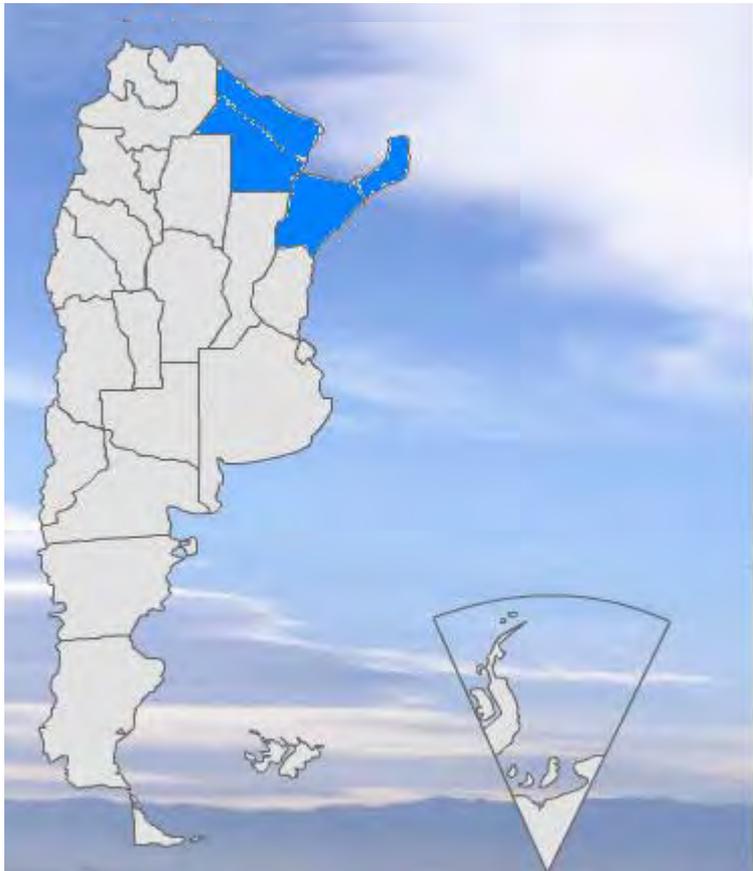
- **Aspectos socioeconómicos básicos del país y sus regiones**
- Características básicas del Régimen Federal Argentino.
- Reglas y mecanismos del Endeudamiento Público Subnacional.
- El impacto de las políticas impulsadas por el Gobierno Nacional sobre la deuda Subnacional.

República Argentina



- Límites territoriales: Chile, Bolivia, Paraguay, Brasil, Uruguay.
- Superficie: 3.761.274 km²
 - Superficie continental: 2.791.810 km²
- Población Año 2010: 40.117.069 hab.
- PIB Año 2010: Arg\$ 1.579.000 millones
- PIB Año 2010: US\$ 398.000 millones
- PIB per cápita: US\$ 9.560 por hab.

Indicadores sociales y económicos



TASA DE ANALFABETISMO (%)

Región	Año 2010
TOTAL PAÍS	1,9
Centro	1,4
Patagonia	1,9
Cuyo	3,1
Noroeste	2,9
Noreste	4,5

Nota: tasa de analfabetismo calculada sobre población mayor de 10 años.

TASA DE POBREZA (%)

Región	1° sem. 2011
TOTAL PAÍS	6,5
Centro	6,1
Patagonia	3,8
Cuyo	6,2
Noroeste	7,5
Noreste	12,3

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL

Región	Año 2010
TOTAL PAÍS	11,9
Centro	9,8
Patagonia	9,6
Cuyo	10,8
Noroeste	13,7
Noreste	15,6

Nota: muertes anuales de menores de un año cada 1.000 nacidos vivos en el mismo año, en porcentaje.

Indicadores sociales y económicos (continuación)



	PBG	Población
Región	Año 2005	Año 2010
TOTAL PAÍS	100%	100%
Centro	70%	66%
Patagonia	8%	5%
Cuyo	6%	7%
Noroeste	6%	12%
Noreste	4%	9%

Exportaciones US\$ 83.950 mil

Región	Año 2011
TOTAL PAÍS	100%
Centro	70,6%
Patagonia	7,7%
Cuyo	6,0%
Noroeste	6,9%
Noreste	1,7%
S/Dist	7,1%

Régimen Federal: Estados Subnacionales



- Consta de 23 provincias
- Una ciudad-Estado: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- 2.249 gobiernos locales

1.139 Municipios
771 Comunas
202 Comisiones Municipales
99 Comisiones de Fomento
20 Comunas Rurales
18 Juntas Vecinales

Régimen Federal: Estados Subnacionales (continuación)

Gran heterogeneidad municipal en cuanto a población:

- Mas del 50% poseen menos de 5.000 habitantes
- Sólo 120 municipios urbanos superan los 50.000 habitantes
- Sólo 30 municipios urbanos superan los 250.000 habitantes

	Cantidad de Municipios que concentran el 50% de la	% sobre el Total de Municipios	Cantidad de Municipios con más de 100.000 hab.
Buenos Aires	14	10,45%	33
Catamarca	3	8,33%	1
Chaco	6	8,82%	1
Chubut	2	4,35%	1
Córdoba	4	0,94%	8
Corrientes	4	6,06%	1
Entre Rios	6	2,26%	2
Formosa	2	5,41%	1
Jujuy	4	6,67%	1
La Pampa	3	3,80%	0
La Rioja	1	5,56%	1
Mendoza	4	22,22%	8
Misiones	7	9,33%	1
Neuquén	2	3,51%	1
Río Negro	4	5,33%	0
Salta	3	5,08%	1
San Juan	4	21,05%	2
San Luis	2	3,08%	1
Santa Cruz	2	10,00%	0
Santa Fe	5	1,38%	2
Sgo. del Estero	6	5,17%	1
Tierra del Fuego	1	33,33%	0
Tucumán	4	3,57%	1



Organización de la Presentación

- Aspectos socioeconómicos básicos del país y sus regiones
- **Características básicas del Régimen Federal Argentino.**
- Reglas y mecanismos del Endeudamiento Público Subnacional.
- El impacto de las políticas impulsadas por el Gobierno Nacional sobre la deuda Subnacional.

Características básicas del Régimen Federal Argentino

- Las Provincias son preexistentes históricamente a la Nación, por lo que constituyen organizaciones territoriales primordiales y predominantes que, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional:



Relaciones fiscales intergubernamentales: Recursos

◆ Gobierno Nacional

Impuestos sobre comercio exterior

Impuestos sobre hechos imponible internos:

facultades concurrentes con provincias: Vg. IVA

facultades delegadas: Vg. impuestos a las Ganancias

◆ Gobierno Provinciales

Impuestos sobre actividades económicas:

Impuestos sobre los Ingresos Brutos (ISIB)

Impuestos sobre Sellos

Impuestos patrimoniales:

Sobre Inmuebles (urbanos y rurales)

Automotores y Rodados

◆ Gobierno municipales

Tasas por servicios locales urbanos (y algunos rurales)

Derechos (ordenamiento urbano, permisos, etc.)

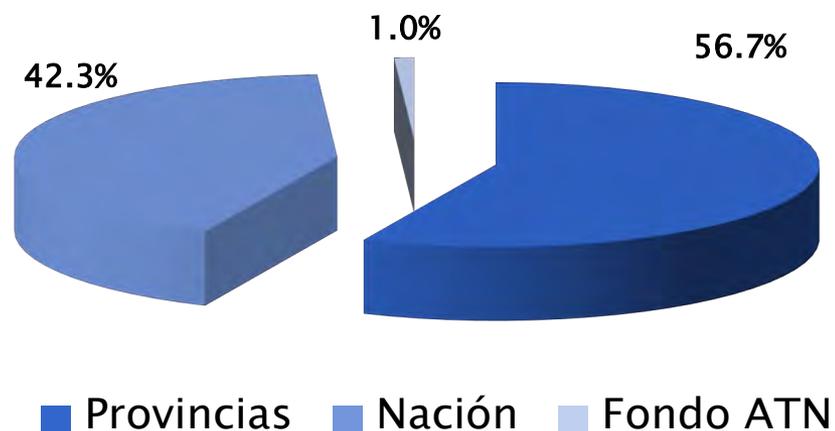
Contribuciones

Situaciones especiales vinculadas a delegación de potestades tributarias provinciales

Relaciones fiscales intergubernamentales: Recursos (continuación)

Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos Ley 23.548

- Distribuye impuestos nacionales internos.
- Vigente desde 1988 como “régimen transitorio”
- No explicita criterios de distribución.
- Es un régimen general con carácter de “Ley Convenio”.
- Fija límites al poder de imposición provincial y municipal.
- Fija obligación a las provincias de establecer mecanismos de coparticipación a los municipios.

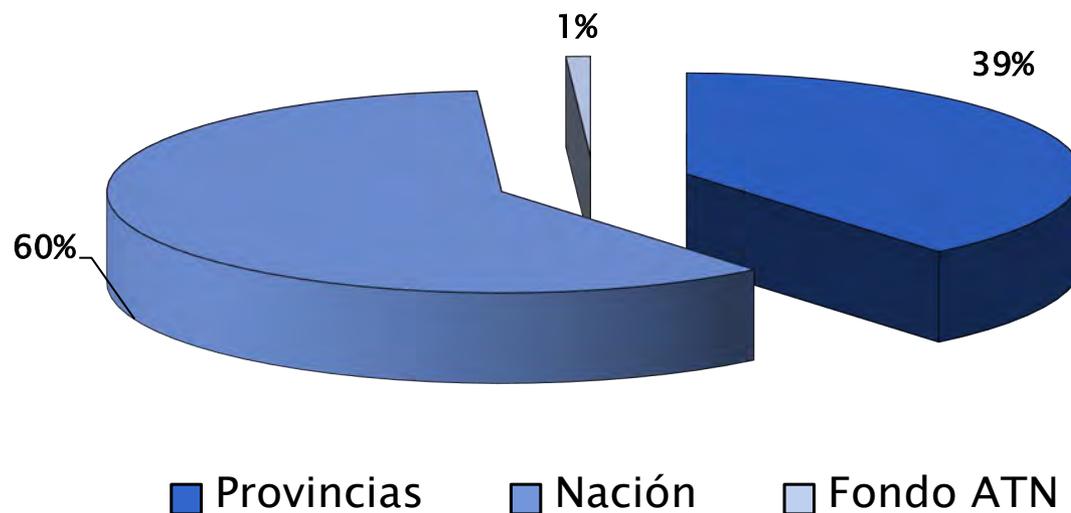


Modificaciones al Régimen General:

- Financiamiento del Sistema Previsional Nacional
- Asignaciones específicas con fines redistributivos

Relaciones fiscales intergubernamentales: Recursos (continuación)

Distribución primaria actual de recursos tributarios coparticipables



Sistemas de transferencias y distribución de recursos a los gobiernos locales

Regímenes de coparticipación

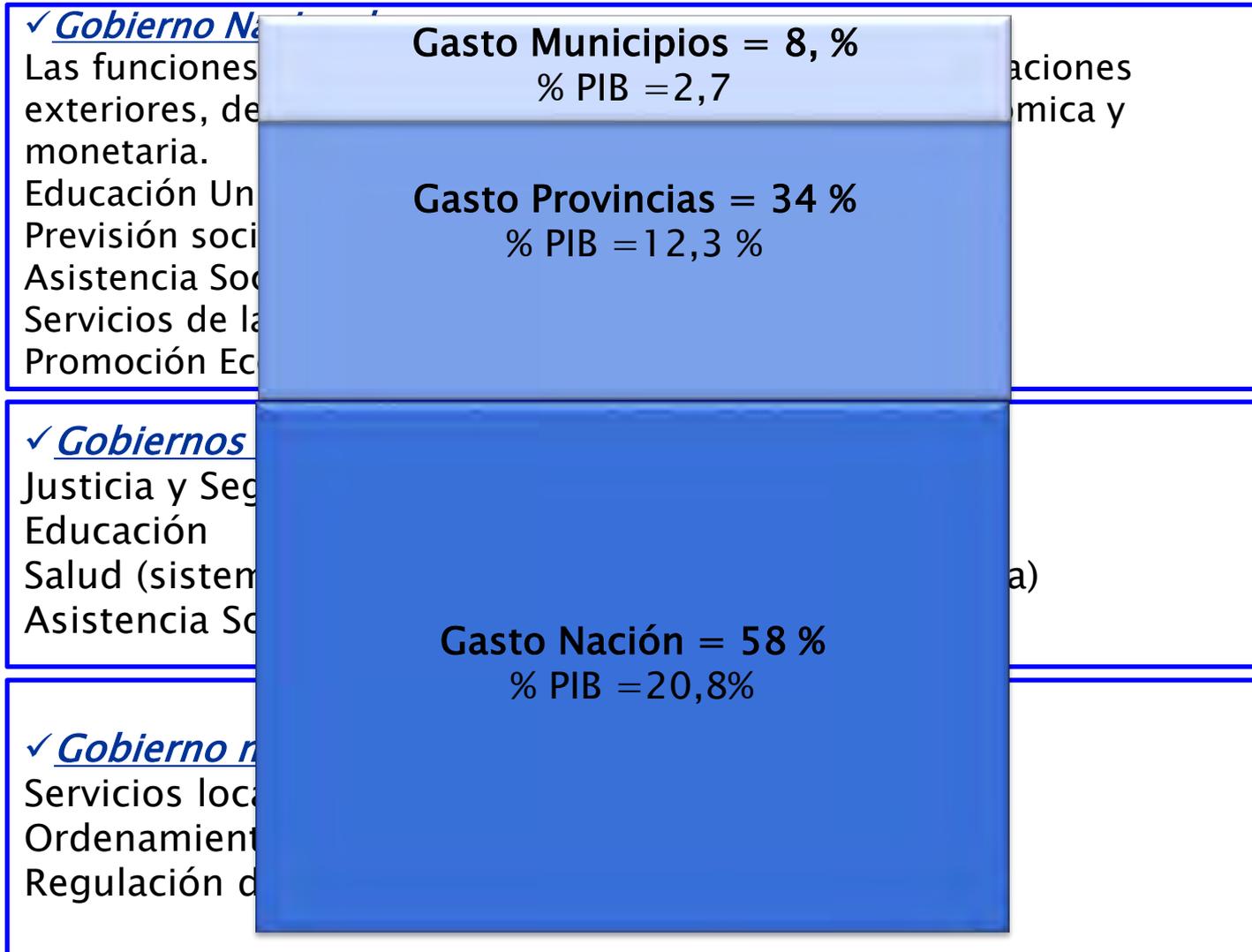
Marco legal:

- Están previstos en algunas constituciones provinciales
- Son establecidos por ley provincial específica y pueden ser modificados unilateralmente por el nivel provincial.
- En buena parte de los casos utilizan criterios objetivos de reparto en la distribución secundaria (P/E: población y recaudación municipal).
- La Ley N° 23.548 obliga a las provincias a coparticipar los recursos tributarios.

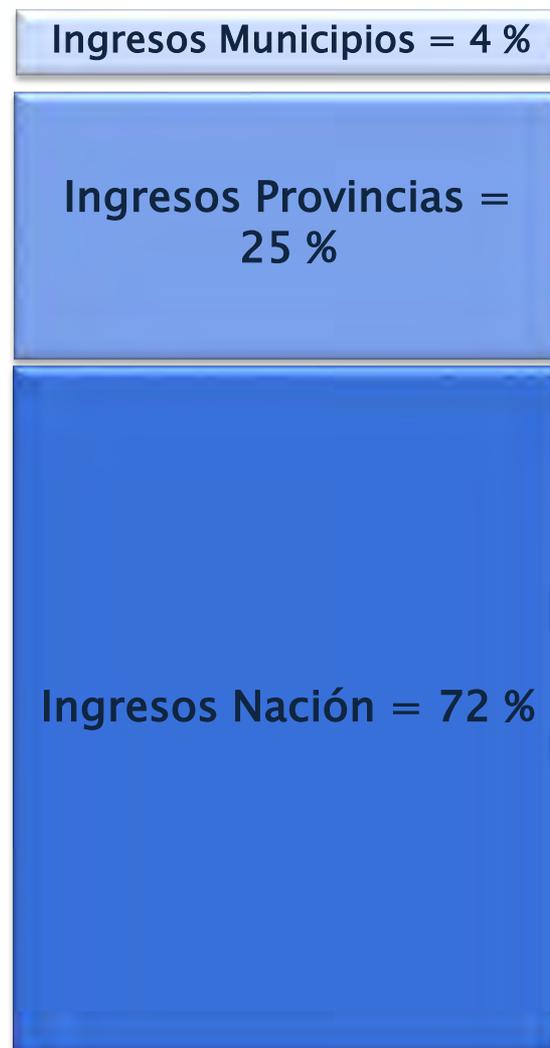
Recursos que Coparticipan

- ✓ Coparticipación Federal de Impuestos
- ✓ Impuestos provinciales
- ✓ Regalías hidrocarburíferas e hidroeléctricas

Funciones por Nivel de Gobierno: Gasto Público



Correspondencia fiscal vertical



Organización de la Presentación

- Aspectos socioeconómicos básicos del país y sus regiones
- Características básicas del Régimen Federal Argentino.
- **Reglas y mecanismos del Endeudamiento Público Subnacional.**
- El impacto de las políticas impulsadas por el Gobierno Nacional sobre la deuda Subnacional.

Antecedentes

Tradicionalmente, el control del endeudamiento subnacional se efectuaba en función de:

- Resolución MEyOSP N° 1.075/93 (operaciones en moneda extranjera) y Resolución MEyOSP N° 731/95 (complementaria de la 1.075 para ofertas del exterior)
- Disposiciones del Banco Central de la República Argentina que limitaban a las entidades bancarias y financieras el otorgamiento de financiación al Sector Público Provincial y Municipal tanto en moneda extranjera como local:
 - ✓ Comunicaciones “A” BCRA N° 3.054 (Vigente desde 23/12/99), y
 - ✓ Comunicación “A” BCRA N° 4.798 (Vigente desde 02/05/08)

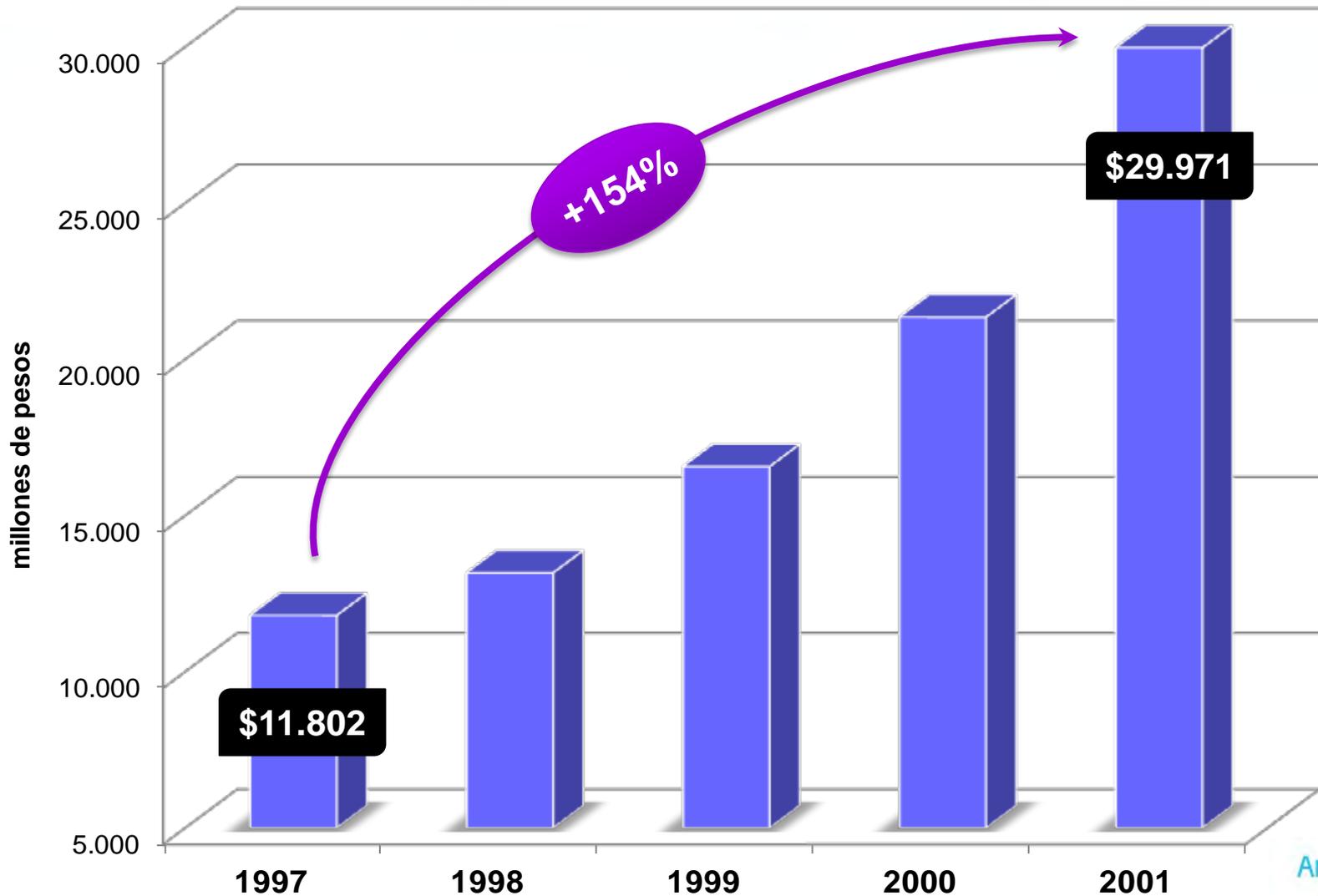
... siempre que exista aprobación de la financiación por parte del Ministerio de Economía de la Nación.

Un punto de inflexión en el endeudamiento subnacional

Durante la década de los años noventa y, particularmente, la crisis de los años 2001 y 2002, se genera el grueso de la deuda provincial por la incidencia de:

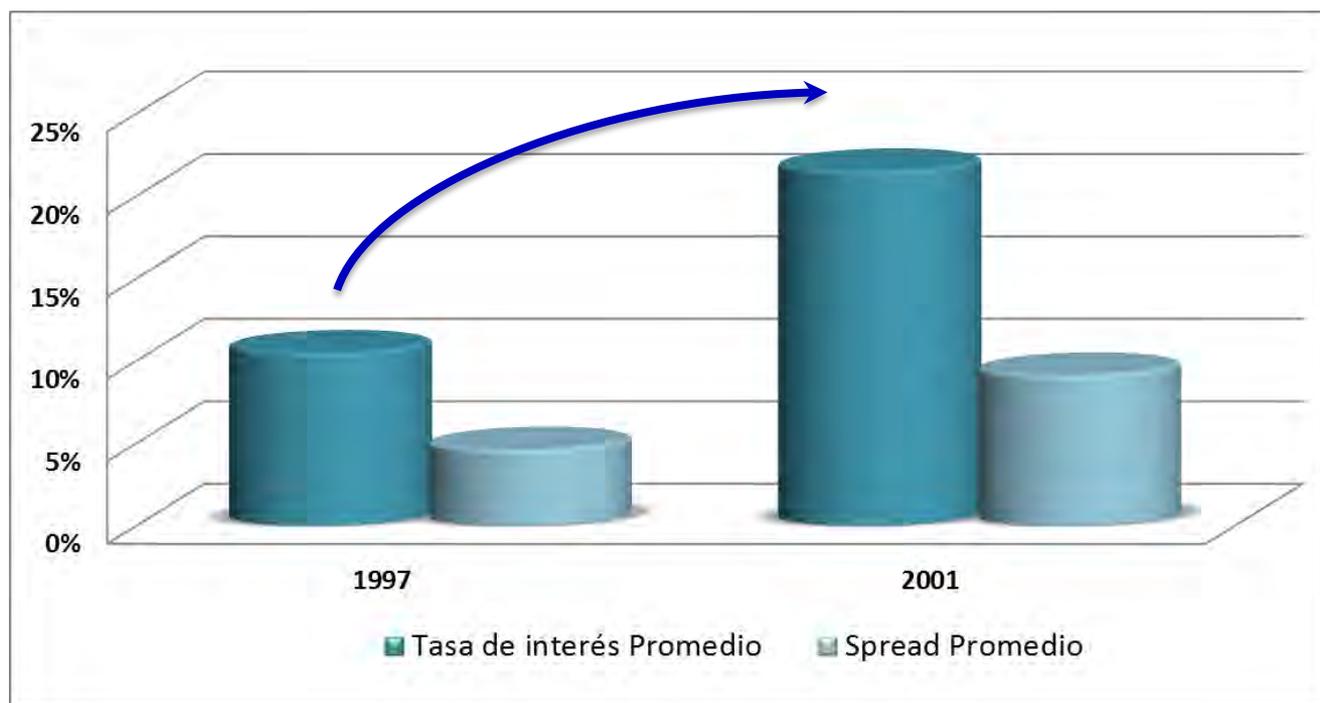
- La generación continua de desequilibrios financieros en las cuentas públicas.
- El endeudamiento a través préstamos bancarios y emisión de títulos, denominados en moneda extranjera y a altas tasas de interés.
- Títulos emitidos en calidad de cuasimonedas.
- El impacto de la pesificación de la deuda a inicios de 2002.

Evolución del Stock de deuda de Provincias



El impacto de la crisis del 2001 en las finanzas subnacionales

- El peso de la deuda tomada durante el periodo fue creciente hacia 2001, en virtud de los incrementos de los tipos de interés y los spread.



Efectos de la crisis

- El impacto de la crisis económica 2001–2002, que incluyó el default de la deuda pública Nacional y Provincial y la emisión de “cuasimoneda” provincial, impuso la necesidad de redefinir rápidamente el marco en que se desarrollaron las relaciones fiscales Nación–Provincias hasta ese momento.
- Resultaba necesario atender, con los mecanismos disponibles, las urgencias financieras provinciales.
- La firma en febrero de 2002 del Acuerdo Nación – Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, permite dar los primeros pasos para afrontar la situación financiera provincial.

Marco normativo

- En agosto de 2004 se sanciona la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cuál instituye un conjunto de reglas de comportamiento fiscal.
- Dicha Ley es de adhesión voluntaria para las Provincias (21 jurisdicciones adheridas), las cuáles deben crear regímenes similares a nivel municipal.
- Respecto del endeudamiento, las principales disposiciones son:



Asimismo, la Ley de Responsabilidad Fiscal establece...

- Las Jurisdicciones deberán ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero. Dicho equilibrio se medirá como la diferencia entre los recursos percibidos y los gastos devengados (Art. 19).
- Cuando los niveles de deuda generen servicios de la deuda superiores al 15% de los recursos corrientes, las Jurisdicciones deberán presentar y ejecutar presupuestos con superávit primario acordes con planes que aseguren la progresiva reducción de la deuda (Art. 20).
- Cuando el indicador esté por encima del 15%, las Jurisdicciones no podrán incrementar sus gastos de capital más allá de la tasa de variación nominal del PBI a precios de mercado previsto en el Marco Macrofiscal (Art. 10).
- Se crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal como Órgano de aplicación, integrado por los Ministros de Economía de las Jurisdicciones adheridas (Art. 27°).

Control de endeudamiento en el marco de la LRF

- La LRF amplía el marco de las autorizaciones de endeudamiento que antes se limitaba a operaciones de Bonos en moneda extranjera o bien a operaciones con Entidades Financieras.
- En la actualidad se incluyen: las operaciones de crédito público que se originen en:
 - La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito;
 - La emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero;
 - La contratación de préstamos;
 - La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente;
 - El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero;
 - La consolidación, conversión y renegociación de deudas.

Control de endeudamiento en el marco de la LRF

- Servicios de deuda $< 15\%$ Recursos Corrientes netos de Coparticipación a Municipios (Indicador de endeudamiento, Art. 21).
- Las Jurisdicciones que superen dicho Indicador poseen limitaciones para conseguir nuevos endeudamientos (Art. 22).
- Las operaciones de crédito público para reestructurar deuda mediante su consolidación, conversión o renegociación, deberán implicar un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales.
- Los gobiernos provinciales, de la CABA y de los Municipios para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías y avales, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al Ministerio de Economía y Producción, el que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones conforme a los principios de la LRF.

En particular, para las autorizaciones de endeudamiento de los Municipios, se dispone:

- Las jurisdicciones provinciales dictarán una normativa específica para las autorizaciones de endeudamiento de sus Municipios, que contemple la adhesión y cumplimiento por parte del Municipio del RFRF en función de lo establecido en el Art. 33 de la LRF y, un informe técnico por parte de la Provincia acerca de la sustentabilidad económica y financiera de la propuesta de endeudamiento.
- La Provincia comunica la autorización a la Secretaría de Hacienda debiendo adjuntar la documentación que se detalla en el Anexo VI del Decreto 1.731/2004. La Secretaría de Hacienda podrá solicitar la información adicional que considere necesaria.
- La Secretaría de Hacienda, en el plazo de treinta días contados a partir de la recepción de la comunicación, podrá formular a la Provincia su objeción fundada a la aprobación de la operación de endeudamiento. Transcurrido dicho plazo la operación se considerará aprobada.
- Hasta tanto entre en vigencia la normativa provincial prevista en el punto i), la autorización seguirá el mismo procedimiento y tendrá las mismas condiciones que las establecidas con respecto al endeudamiento provincial.

La documentación requerida en el Anexo VI del Decreto N°1.731 /04 es la siguiente:

- Copia certificada del marco legal Provincial y Municipal relativo a la autorización de la operación de financiamiento.
- Informe Técnico de sustentabilidad emitido por la Provincia que contenga:
 - Condiciones financieras de la operación de endeudamiento.
 - Programación de los servicios de capital e interés de la operación de endeudamiento para el período de duración del mismo. Informe del stock de la deuda al cierre del año inmediato anterior y al trimestre inmediato anterior a la fecha de la solicitud y perfil de vencimientos de capital e intereses para el período de duración del financiamiento.
 - Garantías (concepto, importe y porcentaje comprometido con anterioridad por otras operaciones).
 - Esquema Ahorro–Inversión–Financiamiento al cierre del año inmediato anterior y al trimestre inmediato anterior a la fecha de la solicitud de autorización y Proyección Financiera para el período de duración del financiamiento que se solicita autorización.

En el proceso de control de endeudamiento surgen, con frecuencia, algunos problemas:

Problemas con el Informe Técnico:

- No adecuación a la información constitutiva del IT requerida por la LRF.
- Evaluación Provincial con criterios diferentes a los de la LRF.
- Falta de una adecuada evaluación del marco legal del nuevo endeudamiento.
- Dudas sobre la instancia de intervención de la Provincia y de la SH.

Problemas con la información municipal:

- Proyecciones financieras no sustentables o con criterios poco claros de proyección.
- Problemas con la información de deuda municipal (falta de desagregación de los conceptos, inconsistencias entre el stock y los servicios, etc.)
- Información enviada en formatos distintos del esquema AIF, que dificultan el procesamiento de la misma.
- Falta de conciliación del resultado financiero con las fuentes y aplicaciones financieras.
- Información generada por distintas dependencias que presenta incompatibilidades al ser comparada.
- Problemas con el instrumento legal que autoriza la operación.
- Otros problemas.

Organización de la Presentación

- Aspectos socioeconómicos básicos del país y sus regiones
- Características básicas del Régimen Federal Argentino.
- Reglas y mecanismos del Endeudamiento Público Subnacional.
- **El impacto de las políticas impulsadas por el Gobierno Nacional sobre la deuda Subnacional.**

Políticas relacionadas con el Endeudamiento Sub-nacional

Con el antecedente del Acuerdo Federal de febrero de 2002, a partir de 2003 el Gobierno Nacional adopta una serie de medidas tendientes a reordenar y reprogramar la deuda provincial y a implementar una política de saneamiento fiscal y financiero, que permitieron:

- Concretar el Canje de la Deuda Pública Provincial.
- Efectuar el rescate de las cuasimonedas.
- Financiar los vencimientos anuales de amortización de la deuda a través de Programas de Asistencia Financiera.
- Sancionar el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal a fin de limitar el endeudamiento público a la restructuración de deudas y al financiamiento de gastos destinados a infraestructura social básica.
- Implementar el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas

Políticas relacionadas con el Endeudamiento Sub-nacional

Canje de la Deuda Provincial

- Comenzó en agosto de 2002.
- Participaron Provincias y Municipios, reestructurando obligaciones por \$21.730 MM.
- Se produce un cambio cualitativo en el stock de deuda provincial.

Programas de Financiamiento Ordenado y Asistencia Financiera

- Se implementaron entre los años 2002 y 2010.
- El destino era cancelar servicios de deuda del ejercicio y atender déficit de caja.

Programa de Unificación Monetaria

- Se realizó en el año 2003.
- El objetivo fue retirar de circulación las cuasimonedas.
- Se logró rescatar el 98% de los títulos encomendados por las Provincias.

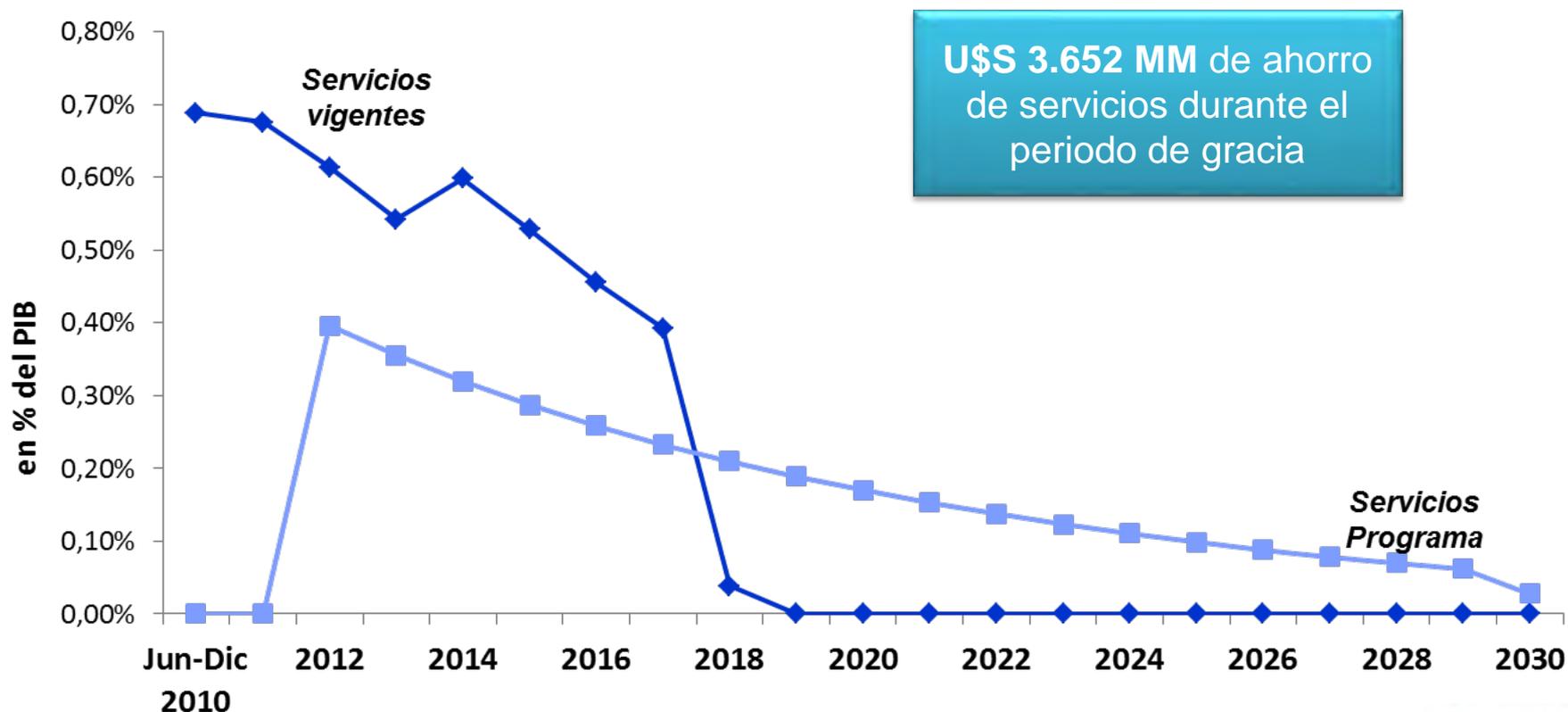
Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas

El PFD plantea un tratamiento integral de las deudas que las Provincias mantienen con el Estado Nacional, estableciendo las siguientes condiciones:

- Reducción de la deuda por aplicación de recursos disponibles del fondo de ATN (U\$S 2.455 millones), que se distribuyen de acuerdo a la participación de cada Provincia en el stock a reestructurar.
- Eliminación del ajuste por CER.
- Reprogramación a 20 años, con vencimiento en el año 2030.
- Tasa interés fija del 6%.
- Gracia para la amortización y los intereses: hasta el 01/01/2012.

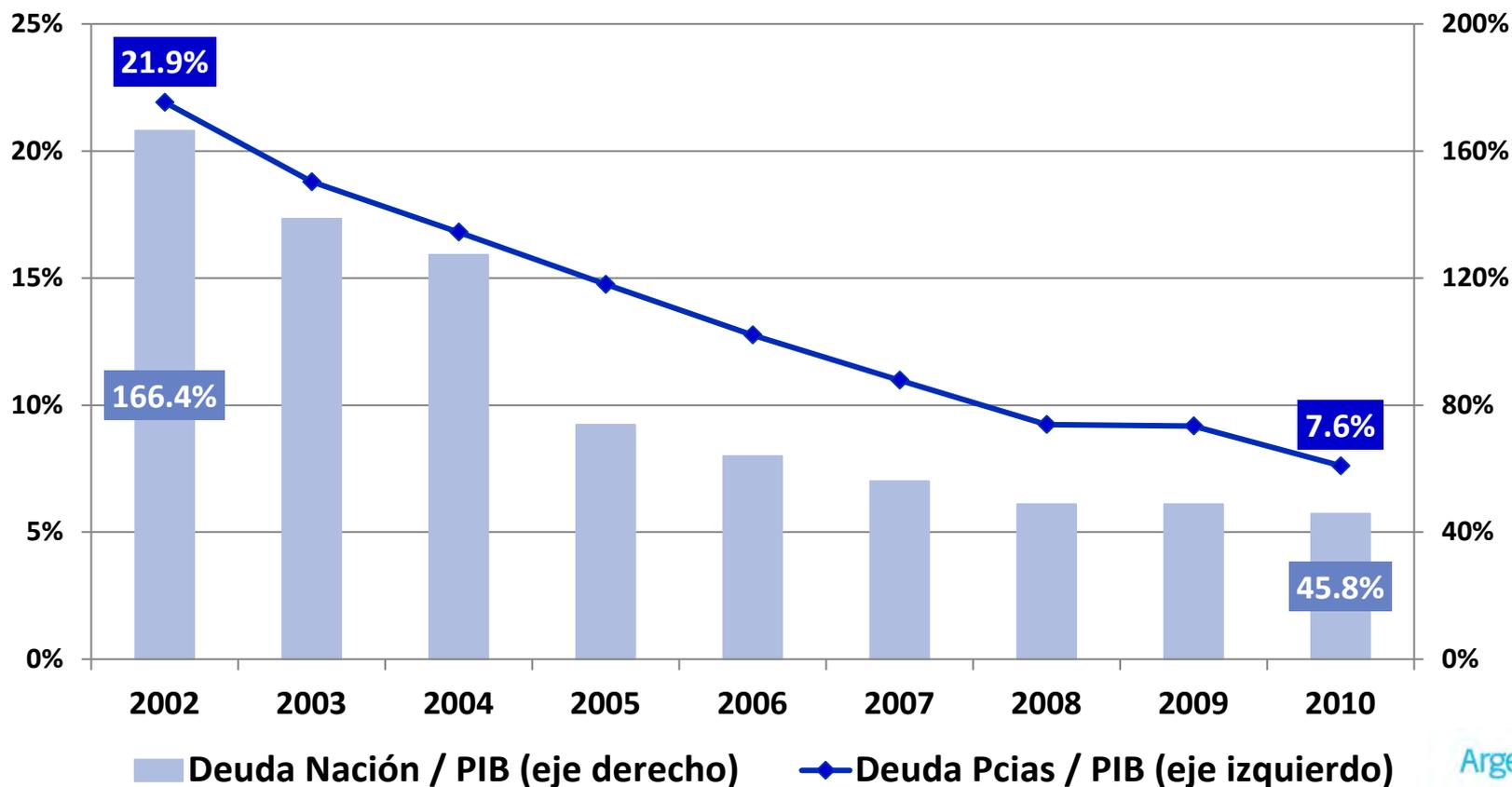
Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas

Comparación de los servicios originales versus los servicios del Programa Federal de Desendeudamiento:



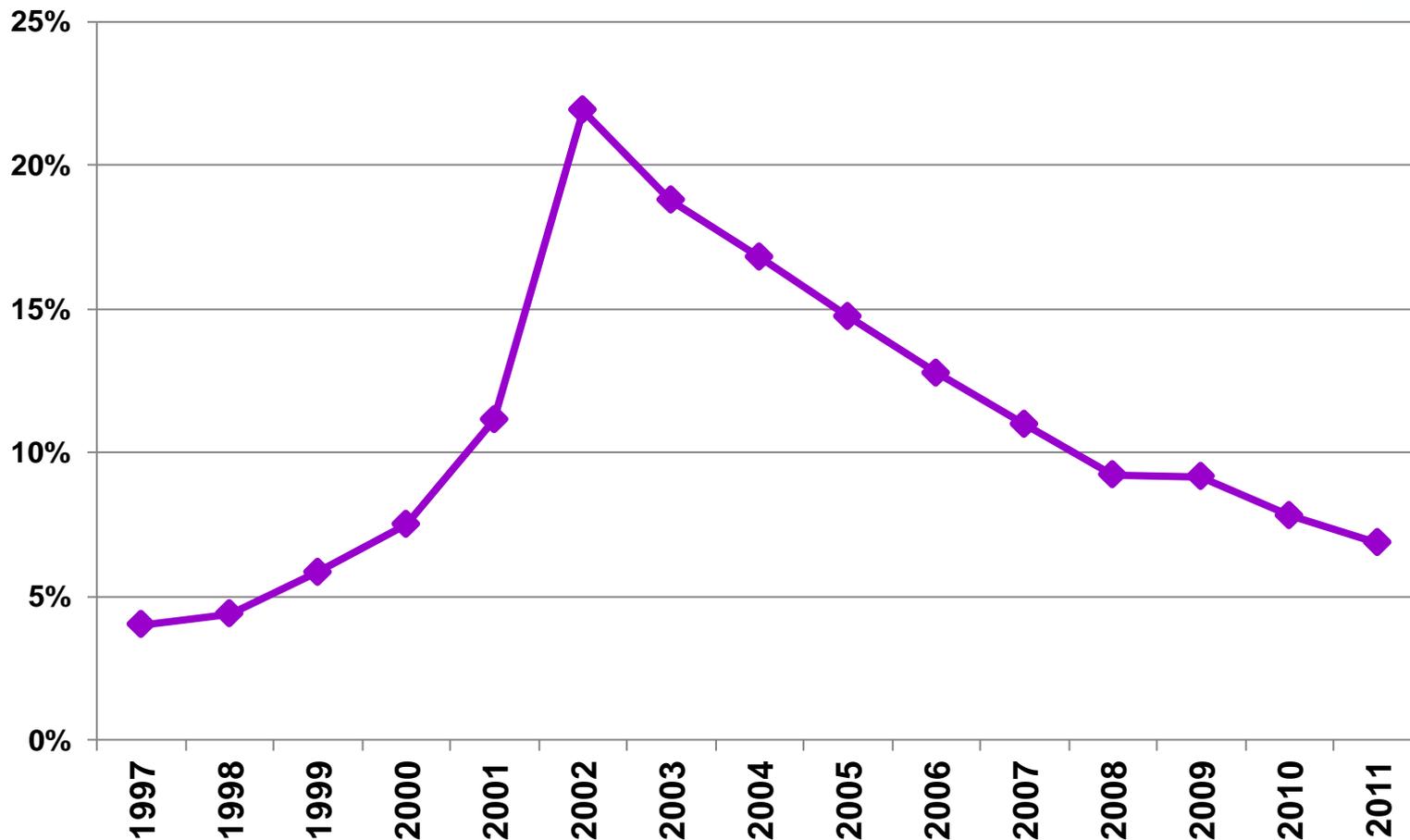
Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas

El Programa se enmarca en una política de desendeudamiento y reprogramación de las deudas que viene llevando adelante el Estado Nacional, de la cual participa a las Jurisdicciones Provinciales:



El impacto de las medidas, desde una mirada de largo plazo

Stock de deuda / PIB



Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno

Reglas, mecanismos y gestión del endeudamiento público subnacional en Argentina

ADRIÁN C. CENTURIÓN

Sub-Director Nacional de Coordinación Fiscal
con las Provincias

Subsecretaría de Relaciones con Provincias