Año 2002, Nº 37

Boletín Regional

(Semana del 14 al 18 de Octubre)

Contenido

El acuerdo con el FMI y las metas fiscales para las Provincias

a. Los acuerdos generales con objetivos fiscales
b. Los Acuerdos Individuales
c. Las metas consolidadas
d. Incidencia en las cuentas fiscales provinciales : directas e indirectas
e. Posibilidad de cumplimiento

El acuerdo con el FMI y las metas fiscales para las Provincias

En los últimos años se viene desarrollando un creciente debate en el campo de las finanzas públicas, sobre las bondades del establecimiento de reglas macro-fiscales en todos los niveles de gobierno, fundamentalmente en países como la Argentina sujetos a una fuerte inestabilidad política e institucional. Si bien nuestro país no registra mucha experiencia en la institucionalización de reglas fiscales, **en los últimos años se observa que algunas jurisdicciones provinciales han comprometido el cumplimiento de ciertas reglas numéricas tendientes a la reducción del déficit fiscal**.

Este comportamiento **no surgió como una respuesta de las propias jurisdicciones** a los crecientes desbalances fiscales, sino que obedeció a los condicionamientos impuestos por el Gobierno Federal en oportunidad de instrumentar mecanismos de "salvataje" de las finanzas provinciales. La desaparición de los mecanismos de financiamiento utilizados por los gobiernos subnacionales en los últimos años, obligó a las provincias a comprometer ciertos recortes en el déficit a cambio de la obtención de financiamiento de la Nación o de Organismos Multilaterales de Crédito. En este sentido, durante el primer semestre de este año se han suscripto acuerdos bilaterales entre el Gobierno Federal y las provincias, denominados **Programa de Financiamiento Ordenado (PFO)**. A diferencia de los convenios realizados en los últimos años, los PFO han incorporado a las tres provincias más importantes en cuanto a su representatividad fiscal en los números consolidados.

Por otra parte, **desde hace tiempo, el FMI ha presionado a los sucesivos Gobiernos Federales por la inclusión de las provincias en las metas fiscales[1] que debe cumplir el país para obtener la asistencia financiera del Organismo**. En la actualidad, la Nación ha incorporado a la carta de

[1] Cabe recordar que en la suscripción de los memorandos de Política Económica anteriores se establecían metas de perfomance con respecto al resultado que debía arribar el Gobierno Federal (incluido el Banco Central, el resultado del PAMI, el Fondo Fiduciario de Infraestructura entre otros). En cambio para el consolidado de provincias, las metas que se incluyeron tenían carácter indicativo

Av. Roque Saenz Peña 971 Piso 9º - Capital Federal – CP (C1035AAE) TE/Fax: (5411) 4-325-4339/4373 – www.economiayregiones.com.ar – E-mail: info@economiayregiones.com.ar

intención del próximo acuerdo con el FMI **metas consolidadas (suma al sector público Provincial) de carácter fiscal .**

a. Los acuerdos generales con objetivos fiscales

El acuerdo alcanzado entre las Provincias y el Gobierno Nacional en febrero último, comenzó siendo el eje de las negociaciones con el FMI.

En esa oportunidad, las Provincias beneficiadas con la renegociación de sus deudas por parte del Gobierno Nacional, se comprometieron a no tomar nuevo endeudamiento y a reducir el déficit del ejercicio 2002 en un 60% respecto del registrado en el 2001, hasta alcanzar el equilibrio fiscal en 2003.

Asimismo a partir de ese acuerdo y de su sanción legislativa, se eliminó la garantía de coparticipación para todas las provincias y se incluyó dentro de la masa de recursos coparticipables el 30% de lo recaudado por el impuesto a los créditos y débitos bancarios y se establecieron las pautas básicas del mecanismo de reprogramación de las deudas provinciales. Las modificaciones al régimen de transferencias tendrá vigencia hasta diciembre de 2002 (prorrogables).

Av. Roque Saenz Peña 971 Piso 9º - Capital Federal – CP (C1035AAE) TE/Fax: (5411) 4-325-4339/4373 – www.economiayregiones.com.ar – E-mail: info@economiayregiones.com.ar

b. Los Acuerdos Individuales

Con posterioridad, en el marco del convenio de febrero y de los 14 Puntos acordados entre el Poder Ejecutivo Nacional y los Gobernadores Provinciales, se creó el Programa de Financiamiento Ordenado, a través del cual las Provincias reforzaron el compromiso anterior de reducción del nivel de déficit y de no emisión de bonos-moneda. A su vez, significó el **reconocimiento del Ejecutivo Nacional de que la reducción del déficit a los niveles previstos sería de difícil cumplimiento**.

En efecto, en oportunidad de la firma de los acuerdos bilaterales, **los porcentuales acordados para la reducción del déficit fueron menores a los previstos en febrero.** Por otra parte, cada provincia convino las medidas particulares que implementarían para la concreción del saneamiento fiscal, en tanto el Gobierno Nacional las asistiría con el envío de fondos para el financiamiento de la transición al equilibrio.

La inclusión de las provincias en el Plan de Financiamiento Ordenado se ha ido cumpliendo en forma lenta. Hasta el momento, sólo 13 distritos sobre las 21 provincias que firmaron el acuerdo marco, **rubricaron el pacto definitivo. Como hecho destacable se sumaron Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.**

Cuadro 1: Acuerdos PFO y Ratificación Legislativa

PROVINCIAS	FECHA FIRMA	NORMA N°
BUENOS AIRES	31/05/2002	No posee
CORDOBA	03/07/2002	Ley Nº 9038
CHACO	11/07/2002	Ley Nº 5071
CHUBUT	13/06/2002	Ley Nº 4875
ENTRE RIOS	23/07/2002	no posee
FORMOSA	31/07/2002	no posee
JUJUY	01/07/2002	Ley Nº 5328
LA RIOJA	14/06/2002	Ley Nº 7035
MENDOZA	25/07/2002	Ley N° 7044
MISIONES	16/07/2002	Ley Nº 3866
RIO NEGRO	27/06/2002	Ley Nº 3663
SANTA FE	10/07/2002	No posee
TUCUMAN	03/07/2002	Ley Nº 7218

Fuente: Economía & Regiones en base al Ministerio de Economía.

La intención explícita en estos acuerdos es reducir los niveles de déficit a cambio del financiamiento para la atención de los servicios de amortizaciones de la deuda pública y una porción del déficit remanente, asegurándose de esta forma la reducción del déficit fiscal de las jurisdicciones suscriptoras a través del sistema de

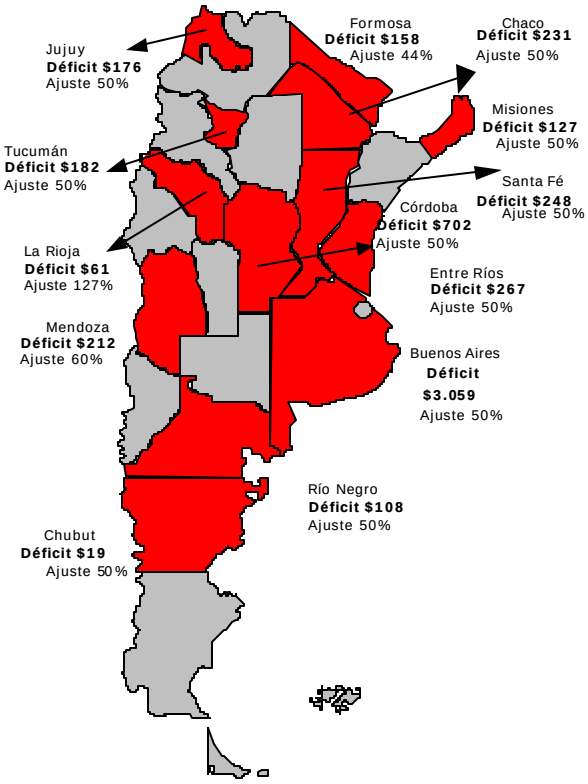
Av. Roque Saenz Peña 971 Piso 9º - Capital Federal – CP (C1035AAE) TE/Fax: (5411) 4-325-4339/4373 – www.economiayregiones.com.ar – E-mail: info@economiayregiones.com.ar

penalidades incluido en el incumplimiento de las metas.

Los desembolsos del Estado Nacional en el marco del Programa de Financiamiento Ordenado son aplicados a atender las necesidades de caja pautadas y los servicios de amortizaciones de la deuda pública. **Como contrapartida al financiamiento recibido las provincias deberán:**

- **Reducir el déficit fiscal entre un 40% a un 60% respecto al registrado en 2001.**
- **No incrementar el stock de deuda flotante (en algunos casos reducirlo).**
- **No tomar nuevo endeudamiento, a excepción de aquel destinado a reestructurar la deuda en mejores condiciones que las originales**
- **No emitir más cuasi-monedas**

DÉFICIT 2001 Y AJUSTE CONVENIDO 2002



Fuente: Economía & Regiones en base al Ministerio de Economía

Al cierre del ejercicio 2001, el conjunto de Provincias alcanzó un déficit cercano a los $6.368 millones[2], de los cuales el 87% corresponde a las provincias que ya se comprometieron a reducir el rojo fiscal. **Este nivel representa una reducción del 47% con respecto al nivel de déficit del consolidado provincial de 2001[3].**

[2] según datos publicados por el Ministerio de Economía de la Nación

[3] Suponiendo que las provincias que no firmaron el PFO mantienen el mismo resultado que en 2001.

Av. Roque Saenz Peña 971 Piso 9º - Capital Federal – CP (C1035AAE) TE/Fax: (5411) 4-325-4339/4373 – www.economiayregiones.com.ar – E-mail: info@economiayregiones.com.ar

c. Las metas consolidadas

Aún cuando las características del acuerdo con el FMI no están todavía cerradas, y más allá del programa monetario que se acuerde, el programa del FMI **apunta fundamentalmente a consolidar el frente fiscal**. Para el 2002, consistiría en la obtención de **un equilibrio primario para el consolidado Nación-Provincias y la no emisión de cuasi-monedas para financiar los déficit provinciales**.

Para el corriente año, el borrador de carta de intención con el FMI estipula un resultado primario deficitario del 0,5% del PIB para el conjunto de Provincias y superavitario de 0,5% del PIB para el Estado Nacional, **lo cual arrojaría un equilibrio primario para el consolidado Nación-Provincias**.

Dadas las metas enunciadas, **el mayor esfuerzo de acá a fin de año lo tendrá que realizar el Estado Nacional,** ya que el ejecutado del Gobierno Federal al 1º semestre del año tuvo un déficit primario del 0,18% del PIB, lo que equivale a $660 millones de déficit primario que deberá convertir en un superávit de $1.785 millones. En tanto que, para igual período, el déficit del total de Provincias fue de 0,22% del PIB **($770 millones) que representa el 43% de la meta de déficit anual ($1785 millones)**. Asimismo para el ejercicio 2003, se incluye como meta un superávit primario de 2,7% del PIB para el consolidado Nación-Provincias (2,2% para Nación y 0,5% el conjunto de Provincias).

Av. Roque Saenz Peña 971 Piso 9º - Capital Federal – CP (C1035AAE) TE/Fax: (5411) 4-325-4339/4373 – www.economiayregiones.com.ar – E-mail: info@economiayregiones.com.ar

Cuadro 2: Metas borrador acta de intención

	Ejecución 1º Sem 2002	Borrador FMI	
		Año 2002	Año 2003
Resultado Primario Nación-Provincias (% del PIB*)	***-0,40%***	***0,0%***	***2,7%***
Resultado Primario Nación-Provincias (en millones de $)	*-1.430*	*0*	*14.411*
Estado Nacional (en % del PIB*)	**-0,18%**	**0,50%**	**2,2%**
Estado Nacional (en millones de $)	-660	1.785	11.742
Consolidado Provincias (en % del PIB*)	**-0,22%**	**-0,50%**	**0,5%**
Consolidado Provincias (en Millones de $)	-770	-1.785	2.669

*PIB estimado por el Ministerio de Economía de la Nación.
Fuente: Economía & Regiones en base al Ministerio de Economía y el borrador Carta de Intención

Para alcanzar el superávit primario del 2003 (2,2% del PBI), la Nación se comprometería a ampliar los impuestos, eliminar algunas exenciones impositivas, modificar la distribución de impuestos Nación-Provincias y a reducir el gasto a través de una reforma del Estado y el Sistema de Seguridad Social. Como síntesis, el planteo del FMI contenido en el borrador de la carta de intención, se centra en:

✓ *El envío al Congreso de un proyecto de **reforma impositiva** destinado a incrementar la recaudación y permitir que haya un superávit primario equivalente a 2,7 % del PBI para 2003.*

✓ *La reforma tributaria incluiría modificaciones en el impuesto a las Ganancias, se gravarían los intereses de los depósitos a plazo fijo, los dividendos y los beneficios de cooperativas y fundaciones. También se prevé aumentar la tasa del impuesto a las naftas y el gasoil; eliminar todas las exenciones y las tasas preferenciales y la remoción de los regímenes de promoción regional.*

✓ *La eliminación de las retenciones que se aplicaron a partir de marzo pasado a las exportaciones.*

En cuanto al financiamiento, se negocia entre otros puntos la inclusión de dinero fresco (unos U$S 1.000 millones) con el objeto de aumentar las reservas, rescatar parte de las cuasi-monenedas emitidas durante este año y cubrir el déficit fiscal provincial de 2002. En concreto se estima que la ayuda financiera que se obtenga tendrá como destino:

a) reprogramar los vencimientos con el Fondo de los próximos catorce meses.

Av. Roque Saenz Peña 971 Piso 9º - Capital Federal – CP (C1035AAE) TE/Fax: (5411) 4-325-4339/4373 – www.economiayregiones.com.ar – E-mail: info@economiayregiones.com.ar

b) destrabar desembolsos ya acordados con el Banco Mundial y el BID que se aplicarían a refinanciar los vencimientos con estos dos organismos.

c) y los eventuales U$S 1.000 millones de dinero fresco

d. Incidencia en las cuentas provinciales del acuerdo a suscribir con el FMI

(i) Directas

Entre las condiciones del FMI para aprobar el acuerdo se destacan algunas que dependen de manera directa de la perfomance fiscal de las provincias en su conjunto:

a. cumplimiento de los acuerdos con las provincias:

a.1. en primer término, cumplimiento de las metas del Pacto Nación-provincias del mes de febrero de 2002, por el que se acordó la reducción del déficit al 40% de los niveles de 2001 pero únicamente de las provincias que encomendaron al Estado Nacional la reprogramación de los servicios de la deuda, y equilibrio fiscal en 2003, el tratamiento de una nueva ley de coparticipación de impuestos antes de diciembre 2003 que contemple los principios del acuerdo de febrero, y

a.2. En el caso de las provincias que suscribieron acuerdos bilaterales con el Gobierno Nacional, Programa de Financiamiento Ordenado, esa meta fue relajada y se comprometieron las provincias en la reducción de sus déficits fiscales en 2002 en general en un 50% con relación a 2001 (excepto Mendoza 60%).

b. Detener la emisión de las Lecop y cuasi monedas provinciales.

Con respecto a este último punto, queda abierta la incógnita de cómo limitará el Gobierno Nacional la emisión de cuasi-monedas de aquellas provincias que han decidido permanecer por fuera del marco de los acuerdos bilaterales, como el caso San Luis, cuya Legislatura ha autorizado la emisión de hasta $60 millones en títulos convertibles denominados "San Luis".

Av. Roque Saenz Peña 971 Piso 9º - Capital Federal – CP (C1035AAE) TE/Fax: (5411) 4-325-4339/4373 – www.economiayregiones.com.ar – E-mail: info@economiayregiones.com.ar

(ii) Indirectas

Entre las medidas de carácter estructural incluídas en la Carta de Intención con incidencia indirecta en las finanzas provinciales cabe mencionar:

Una reforma completa del sistema impositivo que incluya

1. *la eliminación de exenciones impositivas y tasas impositivas preferenciales;*
2. *remoción de los regímenes de promoción industrial;*
3. *ampliar la base del Impuesto a las Ganancias para incluir intereses y dividendos y las ganancias de cooperativas y fundaciones;*
4. *aumentar el gravamen a las naftas para mantener su proporción en los precios después de la devaluación; y*
5. *aumentar la tasa del gravamen al gasoil en línea con la de las naftas.*

A su vez está previsto que al tiempo de la primera revisión, el gobierno Nacional proponga un cronograma que cubra una **reforma completa del Estado** para contener el gasto que incluya:

1. *la reforma administrativa del Estado, en los niveles federal y provincial;*
2. *una reforma del sistema de seguridad social;*
3. *una reforma del financiamiento al sistema de salud de jubilados y personas de alta educación; y*

una reforma de la red de seguridad social.

Por último se incluye una reforma de las relaciones intergubernamentales que contemple:

1. *la simplificación de las reglas relacionadas a la distribución primaria de los recursos coparticipados; y*
2. *una relación más estrecha entre la asignación de fondos resultante de la distribución secundaria de los recursos coparticipados y la capacidad de generar ingresos y las necesidades de gastos de cada provincia.*

e. Posibilidad de cumplimiento

Av. Roque Saenz Peña 971 Piso 9º - Capital Federal – CP (C1035AAE) TE/Fax: (5411) 4-325-4339/4373 – www.economiayregiones.com.ar – E-mail: info@economiayregiones.com.ar

En síntesis, la meta de la Carta de Intención del FMI se refiere al déficit primario (sin contemplar intereses de la deuda) para el conjunto de provincias, el cual no debe superar el 0,5% del PIB ($1.785 millones) en 2002. Para alcanzar, esta meta **las provincias deberán reducir el déficit primario en aproximadamente $2.158 millones respecto a 2001.**

En el último acuerdo con la Nación, 18 provincias[4] se comprometieron a reducir hasta un 60% sus déficits respecto al 2001, y alcanzar el equilibrio fiscal en 2003.

No obstante, esas metas fueron flexibilizadas en virtud de la suscripción de los acuerdos bilaterales. En efecto a través del Programa de Financiamiento Ordenado, las 13 provincias adherentes se comprometieron a reducir en promedio el 51% del déficit 2001.

En conjunto, las Provincias que se comprometieron a reducir su déficit en virtud de los diferentes acuerdos, posibilitaría que el consolidado provincial retraiga el déficit respecto de 2001 un 47% ($2.971 millones), según el esquema presentado en el cuadro nº 3.

[4] Excepto GCBA, La Pampa, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero

Av. Roque Saenz Peña 971 Piso 9º - Capital Federal – CP (C1035AAE) TE/Fax: (5411) 4-325-4339/4373 – www.economiayregiones.com.ar – E-mail: info@economiayregiones.com.ar

Cuadro 3: Acuerdos Nación- Provincias que permiten el compromiso con el FMI

Provincias suscriptora de convenio bilateral en el marco del P. F. O.			
Provincia	Déficit 2001	Reducción PFO	Resultado 2002
Buenos Aires	-3.059	1.529	-1.530
Córdoba	-702	351	-351
Chaco	-231	115	-116
Chubut	-19	9	-10
Entre Ríos	-267	133	-134
Formosa	-158	88	-70
Jujuy	-176	88	-88
La Rioja	-61	77	16
Mendoza	-212	85	-127
Misiones	-127	63	-64
Río Negro	-108	54	-54
Santa Fe	-248	124	-124
Tucumán	-182	91	-91
TOTAL	**-5.550**	**2.807**	**-2.743**

Provincias que encomendaron renegociación de la deuda s/ Acuerdo de febrero No incluidas en el P. F. O.			
Provincia	Déficit 2001	Reducción Déficit	Resultado 2002
Catamarca	-55	22	-33
Corrientes	-64	25,6	-38,4
Neuquén	-109	43,6	-65,4
Salta	157	0	0
San Juan	-157	62,8	-94,2
T. del Fuego	-24	9,6	-14,4
Total	**-252**	**164**	**-88**

No encomendaron renegociación de deuda ni se incorporaron al PFO	
Provincia	Déficit 2001
GCBA	-247
La Pampa	-134
San Luis	-80
Santa Cruz	-72
Sant del Est.	-34
Total	**-567**

Consolidado 24 Jurisdicciones	
Déficit Ejecutado 2001	-6.369
Reducción	2.971
Déficit Comprometido 2002	-3.398
Compromiso Reducción de Déficit	**-47%**

Fuente: Economía y Regiones en base a Ministerio de Economía de la Nación

Con relación a las cuasi-monedas en circulación, en la Carta de Intención se estima **que los bonos provinciales emitidos antes de 2002, sean rescatados gradualmente por pesos a finales de diciembre de 2003.** En este caso, las provincias asumirán una obligación hacia el Gobierno Nacional equivalente al monto de los nuevos pesos emitidos, deuda que deberá ser amortizada en dos años, y **devengará una tasa de interés real de 10% anual, garantizada con los ingresos de coparticipación federal de impuestos**.

Por último, el FMI exige que las legislaturas provinciales ratifiquen los pactos fiscales que firmaron con Nación para ajustar los déficit locales. Sin embargo, algunas provincias aún no han dado este paso, a saber: Buenos Aires, Formosa, Entre Ríos y Santa Fe (ver Cuadro 1).

Av. Roque Saenz Peña 971 Piso 9º - Capital Federal – CP (C1035AAE) TE/Fax: (5411) 4-325-4339/4373 – www.economiayregiones.com.ar – E-mail: info@economiayregiones.com.ar

En cuanto al cumplimiento por provincia, el desfazaje en las transferencias de los últimos meses por un lado, y el menor nivel de recursos nacionales con relación a los incluidos en las proyecciones, complicó en los últimos dos meses el cumplimiento de las metas dentro del programa de financiamiento ordenado.

Pese a esto, **al cierre del primer semestre 2002, el conjunto de provincias alcanzó un déficit primario de 0,22% del PIB ($770 millones)**, lo cual indicaría que si se mantiene la tendencia del primer semestre en los ingresos y en el gasto primario (sin intereses de la deuda), **el consolidado provincial podría alcanzar la meta que la Nación esta comprometiendo con el FMI, esto es, un déficit primario del 0,5% del PIB, sin mayores inconvenientes.**

Av. Roque Saenz Peña 971 Piso 9º - Capital Federal – CP (C1035AAE) TE/Fax: (5411) 4-325-4339/4373 – www.economiayregiones.com.ar – E-mail: info@economiayregiones.com.ar