

Fundamentos de la Ley 12774

HONORABLE LEGISLATURA:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente proyecto de ley, a través del cual se propicia autorizar a este Poder Ejecutivo a emitir la segunda serie de Letras de Tesorería para Cancelación de Obligaciones "PATACON Serie 2", las que pagarán el CIENTO SIETE POR CIENTO (107%) de su valor nominal el día 25 de noviembre de 2002.

Esta serie será emitida hasta el monto remanente de la autorización de endeudamiento conferida por los artículos 10 de la Ley 12.509 y 45 y 58 de la Ley 12.575, y con el objeto de no perjudicar a la Provincia con la fecha de su vencimiento.

Motiva la presente el hecho de tender a mejorar la situación financiera de la Provincia, posponiendo la fecha de vencimiento de las letras a emitir, cuya autorización ya fuera dispuesta por las leyes antes citadas, en beneficio de las finanzas de la Provincia.

Además, debe tenerse en cuenta la favorable acogida que la primera serie de "PATACON" ha tenido en el ámbito provincial, en los distintos estratos que componen su comunidad y aún fuera de la jurisdicción bonaerense.

Por otra parte, se establece que serán aplicables a esta segunda serie de "PATACON", las disposiciones previstas, en los artículos 9 a 14 de la Ley 12.727, previéndose, además que los tenedores de "PATACON Serie 2", podrán destinar los mismos, a su valor nominal, al pago de obligaciones con la provincia de Buenos Aires, incluyendo impuestos, tasas y contribuciones, así como sus respectivos accesorios, pudiendo dichas Letras de Tesorería para Cancelación de Obligaciones ser nuevamente colocadas en circulación.

A ese fin, entonces es que se remite a Vuestra Honorabilidad el presente proyecto de ley, solicitando su tratamiento y ulterior aprobación.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

Observación: Al mismo tiempo del tratamiento parlamentario de este proyecto, ingresó otro proyecto del Poder Ejecutivo (A-27/01-02) cuyo texto coincide con el texto

definitivo de esta ley. Por ello consideramos necesario tener en cuenta los considerando que el Poder Ejecutivo tuvo en cuenta al remitir el A-27/01-02.

HONORABLE LEGISLATURA:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad con el objeto de someter a su consideración el adjunto proyecto de ley, el cual -esencialmente- ratifica el acuerdo firmado el 19 de septiembre pasado con el Banco de la Nación Argentina, para la suscripción de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) autorizando medidas vinculadas con su implementación; modifica parcialmente la Ley 12.727 y establece normas tendientes a flexibilizar con mayor grado de fungibilidad los diversos instrumentos cancelatorios de obligaciones emitidos por la Provincia y la Nación (PATACONES, BOCANOBAS y LECOP).

Las LECOP fueron autorizadas por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1004/2001, y en nuestra Provincia serían la continuidad del Patacón, cuya emisión Vuestra Honorabilidad autorizara mediante la Ley 12.727. La necesidad de dicha continuidad surge ante la realidad de que la profundización de la crisis económica que vive el país permite pronosticar la prolongación, más allá de julio de 2002, de la situación que llevó a declarar la emergencia por un año en la provincia de Buenos Aires en julio de 2001.

En efecto, la agudización del proceso recesivo, combinado con altas tasas de interés y ausencia del crédito para el sector privado, determinaron que la recaudación impositiva de la provincia de Buenos Aires -excluyendo el producido de planes de regularización de deuda- disminuyera en el tercer trimestre del año un 13% comparado con igual período del año anterior, llegando la reducción al 31% si la comparación se realiza con el tercer trimestre de 1998.

La caída es más preocupante aún si consideramos los impuestos nacionales coparticipables: a pesar de los sucesivos aumentos de impuestos que se establecieron a lo largo de este año, la recaudación cayó un 20% respecto al tercer trimestre del año anterior. Esta profundización de la crisis ha llevado al Ministerio de Economía de la Nación a desconocer en la práctica sus obligaciones establecidas en el compromiso federal firmado hace menos de un año.

En ese contexto se propone extender por un año más la vigencia de la emergencia establecida por la Ley 12.727 en su artículo 1.

Asimismo, y a partir de la fuerte disminución de los ingresos que más adelante reseñamos, se está proponiendo la reformulación del artículo 9 de la Ley 12.727, de forma tal que la mezcla financiera de los pagos salariales no quede rigidizada a un determinado nivel, a la vez que se incorpora al universo de este artículo a funcionarios y personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires, medida que fundamentamos en razones de equidad y de responsabilidad institucional.

Ante la abrupta caída de ingresos, el Gobierno Provincial ha tomado una serie de medidas, entre las cuales cabe destacar la creación del Patacón, con un título de deuda cartular cuya aceptabilidad ha crecido en poco tiempo, aún a pesar de las demoras de la Administración Federal de Ingresos Públicos en implementar la aceptación del mismo para el pago de impuestos nacionales, que fuera comprometida por el Ministerio de Economía de la Nación el 14 de agosto pasado. El Patacón sirvió para mantener el cumplimiento de las obligaciones del Estado Provincial al mismo tiempo que ofreció un nuevo medio de pago a la economía bonaerense, que sufría de una aguda iliquidez. Dicha situación fue atenuada por la emisión de Patacones, pero no resuelta, teniendo en cuenta que dicha emisión solo representó una fracción de la disminución del circulante que se produjo en las semanas previas a la salida de los patacones al mercado, producto de la incertidumbre financiera.

Dado que se proyectaba que la situación de emergencia se vería superada para mediados de 2002, se estableció que el Patacón tuviera el plazo de un año. En el momento de sancionarse la Ley 12.727, hacía tres meses que los mercados internacionales estaban cerrados para la Argentina, período similar al que siguió a la crisis de Rusia en 1998 y a la renuncia del vicepresidente de Argentina en octubre de 2000, antes de que los mercados se reabrieran nuevamente y la Provincia emitiera títulos de deuda internacionales. Era, entonces, razonable suponer que en un año la Provincia podría equilibrar sus cuentas y obtener el crédito necesario para reemplazar a los Patacones por financiamiento voluntario de los mercados.

La profundización de la crisis en el tercer trimestre del corriente año, reflejada en el hecho de que de los inversores financieros consideran más riesgoso invertir en Argentina que hacerlo en países que hace poco declararon el incumplimiento de sus deudas, lleva a asumir responsablemente que la superación de la recesión sobre la base de las estrategias que el gobierno nacional ha implementado hasta el presente no va a ser rápida, y que posiblemente pasen varios años antes de que la Argentina, y por lo tanto la provincia de Buenos Aires, recuperen el crédito internacional que tenían hasta fines de la década pasada.

En ese contexto, es prudente proyectar que posiblemente las condiciones que llevaron a la implementación del Patacón en julio de 2001 no estarán superadas para julio de 2002. De ocurrir eso, será necesario prorrogar la emergencia por un año más, y prever el reemplazo del Patacón por un instrumento análogo o superior.

A esos efectos, el gobierno nacional ha propuesto las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP), que tendrían las mismas virtudes del Patacón en términos de que representarían un medio de financiamiento en condiciones ventajosas para el Estado Provincial, al mismo tiempo que, por su carácter cartular, podrán ser usadas como medio de pago entre particulares, facilitando así la realización de transacciones económicas y, con ellas, la reactivación del aparato productivo.

Adicionalmente, las LECOP presentarían las siguientes ventajas:

- a) Tenderían a circular en todo el país, al ser emitidas por el Banco de la Nación Argentina, en su carácter de fiduciario del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, por cuenta y orden de las jurisdicciones -las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- que adhieran, las que seguramente serán la mayoría sino la totalidad.
- b) Serían producto de un acuerdo entre dos niveles de Gobierno: el que las emite, responsable por la política monetaria, y el que las suscribe, responsable ante sus empleados y proveedores por el valor del medio de pago que entrega. Este acuerdo establece un límite máximo de LECOP a emitir, que contemplará la necesidad de evitar que estos títulos saturen el mercado. Más allá de la determinación exacta de ese límite -el que establece el Decreto PEN 1.004/2001 podría ser ampliado de concluirse que es insuficiente para los fines para los que fueran concebidas las LECOP- se preservará el objetivo de que no haya oferta en exceso de LECOP.
- c) Su plazo total será mayor que el del Patacón, al mismo tiempo que estarán respaldadas por una obligación de las provincias que los suscriban con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial -a cargo de su rescate al vencimiento- garantizada con recursos de Coparticipación Federal de Impuestos. La afectación de estos recursos a la cancelación de las obligaciones se realizará durante un período de por lo menos un año, dando

así certidumbre a los tenedores de LECOP de que su rescate se producirá de acuerdo a lo programado.

Es importante puntualizar que el programa de emisión de LECOP aprovecharía la experiencia desarrollada por el Patacón. En ese sentido, es de destacar que podrían ser aplicadas de inmediato para el pago de impuestos nacionales y provinciales, lo que sin duda facilitará su aceptación, teniendo en cuenta que el monto de recaudación mensual supera holgadamente el monto de LECOP que se planea emitir. Por otra parte, será relativamente más fácil resolver rápidamente ciertas cuestiones técnicas de implementación de las LECOP, como el manejo bancario de las mismas a través de cuentas de custodia y órdenes de entrega, cuya resolución ya fue analizada a través del funcionamiento del Patacón.

Otra característica distintiva del LECOP respecto al Patacón es que no prevé el pago de intereses. Dada la experiencia que estamos teniendo con el Patacón, no creemos que esto produzca diferencia significativa alguna para quienes usan el Patacón como medio de pago, ya que las transacciones normalmente se realizan a su valor nominal, no teniendo en cuenta el devengamiento de intereses. Desde el punto de vista fiscal, la ausencia de intereses significa un importante ahorro. Y considerando la necesidad de la economía de un medio de pago que circule ágilmente, la ausencia de intereses en el título puede llegar a ser una ventaja, especialmente si, como se espera, de existir un mercado de alquiler de LECOP, el costo de alquiler (equivalente a la tasa de interés en LECOP) será relativamente bajo. En ese caso, los particulares tenderán a no atesorarlo, sino hacerlo circular, facilitando así la realización de transacciones económicas, con lo cual el LECOP actuaría de lubricante de una economía que actualmente tiende a trabarse por la falta de circulante.

La experiencia ya hecha con el Patacón permite prever que el LECOP será ampliamente aceptado para todas las transacciones por las que se deba pagar impuestos nacionales, en la medida en que su emisión se limite a valores que no excedan su potencial demanda. De este modo, su aplicación directa o indirecta a gastos de consumo no debería encontrar obstáculo, ya que el sistema impositivo nacional toma precisamente como principal base imponible al consumo, ya sea general o de productos o servicios específicos.

Con respecto a los usos que no pagan impuestos, sin duda el más importante sería el ahorro. Por esa razón, se propone que los potenciales receptores de LECOP, tengan la opción de canjearlos por un título provincial que ofrezca un rendimiento

superior en dos puntos porcentuales anuales al que se obtendría por una colocación a plazo fijo en dólares en el mercado local. Si bien se propone como nombre el de “Bonos de Cancelación de Obligaciones de la Provincia de Buenos Aires, Serie 2” (o “BOCANOBA 2”), tendría respecto a los Bonos de Cancelación de Obligaciones de la provincia de Buenos Aires creados por Ley 12.727 la importante diferencia -además del rendimiento y el plazo- que el Poder Ejecutivo no estará autorizado a ofrecerlo para cancelar obligaciones, sino que será puesta en circulación únicamente a pedido de los receptores de LECOP, el que será efectuado en los plazos que fijará la reglamentación cuidando de preservar este espíritu.

Las condiciones actuales del LECOP establecen que su plazo será de cinco años, y que la provincia de Buenos Aires no podrá tener en circulación bonos cartulares -suma de Patacones y LECOP- por un valor superior a los cuatrocientos sesenta millones de pesos. Sin embargo, ese plazo podría alargarse, y ese monto podría aumentar, en la medida en que el Gobierno Nacional, en su carácter de administrador de la política macroeconómica, juzgue que la utilización de LECOP para transacciones económicas podría absorber una cantidad mayor que la inicialmente establecida. Previendo ese caso, se solicita una autorización para convenir modificaciones a los términos del respectivo convenio con el Gobierno Nacional.

Por otra parte, y ante la percepción de recursos provinciales a través de los instrumentos creados a partir de la Ley 12.727, resulta necesario establecer la forma en que se efectuarán las transferencias que por distintos conceptos realiza la Provincia a los municipios, habida cuenta que los mismos han adherido al régimen de emergencia dispuesto por la Ley 12.727 mediante ordenanzas municipales sancionadas por los respectivos consejos deliberantes, aceptando la entrega de bonos para todo tipo de transferencia a realizarse desde la Provincia, como así también en pago de los tributos municipales por parte de sus tenedores.

Párrafo aparte merece la fundamentación del incremento del monto incluido en el último párrafo del artículo 7 de la Ley 12.727. Si bien dicho párrafo puede dar lugar a interpretaciones, se ha estimado que toda emisión de Patacones por encima del monto establecido en dicho párrafo se realiza utilizando la autorización de endeudamiento contenida en las Leyes 12.509 y 12.575.

Ahora bien: dicha autorización estaba en función de los gastos autorizados por la Ley 12.575, entre los cuales no estaba incluida la cancelación de obligaciones de corto plazo emitidas en función del artículo 58 del Decreto-Ley 7.764/71 -Ley de Contabilidad-. Entre estas obligaciones se destacaba, al inicio del año, las Letras de

Tesorería emitidas bajo la modalidad de títulos de corto plazo adquiridos por inversores internacionales, que llegaban a un monto del orden de los quinientos millones de dólares, las que se preveía iban a ser renovadas. Las condiciones del mercado han determinado la imposibilidad de renovar esas obligaciones, excepto por una emisión cuyo rescate debe producirse en marzo de 2002, cuya renovación parece improbable.

Por esa razón, se requiere que los Patacones reemplacen, en la práctica, a las Letras de Tesorería que se están rescatando de manos de inversores internacionales. En otras palabras, se requiere restituir la autorización de endeudamiento original para el financiamiento del Presupuesto 2001- ya que el monto actual del artículo 7 de la Ley 12.727 obliga a utilizar parte de esa autorización para cancelar obligaciones de corto plazo que no es posible renovar-, dado que, a pesar de los esfuerzos que se están realizando para reducir gastos, la marcada reducción de los ingresos a que antes se aludió determina que el déficit proyectado no sea inferior al presupuestado.

Se solicitan, finalmente, dos instrumentos que se consideran necesarios para la administración de la deuda. El primero consiste en la posibilidad de realizar operaciones de administración de la deuda, pudiendo emitir nueva deuda con el fin exclusivo de cancelar deuda existente, sin aumentar el total de la misma. El segundo se vincula con la posibilidad de realizar emisiones de deuda en las condiciones que requieren los mercados internacionales, es decir, admitiendo la intervención, en caso de controversia judicial, de tribunales extranjeros. Con respecto a esta última autorización, cabe destacar que la mayor parte de la deuda emitida en los últimos años ha tenido esta modalidad, autorizada por leyes que se referían a endeudamientos específicos. De esta manera, lo que se propone es generalizar esta autorización.

Asimismo, se autoriza extender la garantía de los recursos provinciales provenientes de la coparticipación federal de impuestos a las operaciones de crédito público formalizadas bajo el Programa de Emisión de Bonos aprobado por Decreto 2.110/1998 (Bonos de mediano plazo Euro/144), así como a otras emisiones de títulos públicos de similares características. Esta norma pretende munir de mejores respaldos a los mencionados bonos, a la vez que dar cumplimiento a las exigencias jurídicas vigentes en materia de generalización de garantías.

Finalmente, se ratifica el Decreto 2.496/2001, por el cual se habilita la constitución de reservas de liquidez en el Banco de la Nación Argentina a partir de los

recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos y de determinados recursos específicos.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

CÁMARA DE DIPUTADOS

Provincia de Buenos Aires

Secretaría Legislativa - Información Legislativa

