Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
======
FISCALÍA DE ESTADO

Llega a esta Fiscalía de Estado el expediente del Registro de la Gobernación ME-E-72158/22 caratulado: "ADECUACION PROGRAMA DE LETRAS - LEY PROVINCIAL N° 1422", remitido en copia autenticada a través de la Nota Externa S.H. N° 100/22, para la intervención de este organismo a pedido del Sr. Secretario de Hacienda de la Provincia.

Por el mismo tramita un proyecto de adecuación del Programa de Emisión de Letras del Tesoro del corriente año, mediante una operatoria de crédito público consistente en la emisión de nuevos títulos con distinto plazo de vencimiento.

En tal sentido, y conforme los antecedentes adunados, surge que, mediante Decreto Provincial N° 188/22, el Ejecutivo aprobó el "PROGRAMA DE EMISIÓN Y COLOCACIÓN DE LETRAS DEL TESORO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO 2022", a fin de "alinear la estrategia de recuperación de la economía productiva con la mejora de los indicadores sociales básicos" y "despejar el horizonte financiero de la atención de sus compromisos de corto y mediano plazo", autorizando al Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Tesorería General de la Provincia, a disponer la emisión de Letras del Tesoro por un monto de hasta el valor nominal original de PESOS TRES MIL MILLONES ($3.000.000.000.-), en el marco del art. 21 de la Ley Provincial N° 1399 —Ley de Presupuesto para el Ejercicio 2022—.

En dicha oportunidad, el titular de la Administración invocó los arts. 79 de la Ley Provincial N° 495 y 9° y

10 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N° 1062, los que autorizan a dicho poder a endeudarse a través de la emisión de letras a condición de ser reembolsadas en el mismo ejercicio financiero y hasta el monto que fije la Ley de Presupuesto, sin previa autorización legislativa, cuando se produzcan desequilibrios estacionales de caja.

Con posterioridad, en abril del corriente, la Legislatura sancionó la Ley Provincial N° 1411, que amplió la autorización contenida en la ley 1399, a la suma de PESOS SIETE MIL MILLONES ($7.000.000.000.-). Esto habilitó el dictado del decreto N° 770/22, modificatorio del decreto N° 188/22, en el que se permitió la emisión de títulos hasta el nuevo monto máximo indicado.

Tiempo después, en julio de este año, el Legislativo aprobó la Ley Provincial N° 1422, cuyo art. 5° autorizó al Ejecutivo a "realizar las adecuaciones de crédito público autorizadas en la ley 1411", en moneda nacional y "sin afectar los recursos coparticipables que correspondan a cada municipio en función de lo establecido en la Ley provincial 892 y sus modificatorias y en la medida en que cumpla con las previsiones del artículo 70 de la Constitución Provincial".

Finalmente, al trámite de las actuaciones analizadas se agrega copia de la Ley Provincial N° 1444, sancionada el día 31 de octubre y promulgada por Decreto N° 2877/22 del 8 del corriente, modificatoria del art. 5° de la ley 1422, conforme la cual la autorización precedente se extiende con habilitación para "superar el presente ejercicio económico, debiendo cancelarse las

obligaciones asumidas en tal concepto, antes del 1° de octubre de 2023".

En este contexto normativo se emitió la Resolución Plenaria del Tribunal de Cuentas de la Provincia N° 260/22, glosada a fs. 324/335 del expediente, por la que se analizó el proyecto de operatoria financiera remitido desde el Ministerio de Economía a la luz de los informes elaborados por las Secretarías Contable y Legal del organismo.

De la lectura del plenario se colige que las áreas técnicas del Tribunal verificaron en sendas oportunidades los documentos elaborados desde el Gobierno para justificar la medida, como así también examinaron las aclaraciones llevadas a cabo por la Sra. Contadora General de la Provincial, el Sr. Sub Tesorero General de Gobierno y el Sr. Secretario de Hacienda del Ministerio de Economía en respuesta a diversas observaciones formuladas al proyecto.

Compartiendo lo expuesto en dichos informes, el Tribunal hizo saber a los mentados funcionarios que, a los fines de la tramitación del crédito público aprobado por la ley 1422 y su modificatoria, debían dar intervención a esta Fiscalía de Estado, como así también dar participación al Banco de Tierra del Fuego en carácter de agente financiero del Estado Provincial, y cumplir con la Ley Nacional N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal.

Asimismo, se puso en conocimiento del Ejecutivo que el Tribunal evaluará, en etapa de control posterior, la

acreditación que exponga que la tasa de interés de la operatoria propuesta no supere las operaciones de similares características.

Así las cosas, habiendo sintetizado los principales antecedentes relacionados con la cuestión que viene a conocimiento de este organismo, corresponde expedirse en relación a lo actuado en el expediente, verificando el cumplimiento de las exigencias dadas por la Constitución de la Provincia para este tipo de operaciones.

Al respecto, se considera que la herramienta en análisis recepta una facultad concedida a título excepcional al Ejecutivo, producto de las especiales circunstancias descriptas en el decreto que dio origen a la emisión y en los sucesivos mensajes de elevación correspondientes a los proyectos de reforma de la ley de presupuesto del año en curso.

En efecto, a través de una serie de autorizaciones incluidas en leyes especiales sancionadas con la mayoría agravada prevista por la Constitución Provincial, la Legislatura permitió ampliar el monto por el cual la Tesorería General de la Provincia puede emitir letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja durante el ejercicio en curso —de tres mil millones en la Ley de Presupuesto sancionada en diciembre de 2021 hasta siete mil millones de pesos en julio de 2022—.

Asimismo, se modificó el plazo en el cual deben ser reembolsados los títulos, ya que según el art. 79 de la Ley Provincial N° 495 debían cancelarse durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten o de lo contrario se convierten en deuda pública, mientras que por el art. 5° de la ley 1422 y

modificatoria, pueden superarlo a condición que sean cancelados antes del 1/10/23.

En todos los casos, se sujetó además al Poder Ejecutivo a una serie de modalidades y condiciones, estipulados en la norma, para la emisión de las letras, con lo cual puede decirse de todo lo anterior que se cumplió con el requisito constitucional de fijar objeto y bases determinados para la autorización a endeudarse.

En este sentido, a tenor de los informes efectuados por la Sra. Contadora General de la Provincial, el Sr. Sub Tesorero General de Gobierno y el Sr. Secretario de Hacienda del Ministerio de Economía —cuya consideración me excede atento la naturaleza eminentemente técnica de los mismos, pero que fueron tenidas a la vista por el Tribunal de Cuentas de la Provincia al momento de expresar su conformidad—, la operación propuesta cumple —cuanto menos prima facie— con los recaudos propios de este tipo de financiamiento, a saber: objeto, monto y plazo, quedando pendiente de evaluación la conveniencia de la tasa de interés a aplicar, que el organismo de control se reservó revisar una vez establecida la operatoria.

Luego, con relación al respeto del límite cuantitativo que fija el segundo párrafo del texto constitucional, que dispone que la totalidad de los empréstitos adquiridos o títulos públicos emitidos no podrá superar el veinticinco por ciento (25%) de los recursos ordinarios del Estado provincial, cabe indicar que éste puede tenerse por cumplido en virtud de lo afirmado por el

Tribunal de Cuentas de la Provincia en la Resolución Plenaria N°260/22.

Al respecto, el organismo de control dejó sentado en dicha resolución que no se hallarían excedidos los límites cuantitativos normados en el art. 70 de la Constitución local, y que por dicho andarivel no habría óbice normativo para que proceda la operatoria propuesta.

Finalmente, en cuanto al destino de los fondos, se comparte lo afirmado por la Secretaría Legal del Tribunal de Cuentas en el sentido de que la deuda que se pretende adecuar con la nueva emisión de letras —originada en la imposibilidad de cumplir con los compromisos financieros derivados de la emisión anterior— no puede ser calificada como "gasto de funcionamiento y servicios", cuya utilización está vedada por la Constitución, si no se encuentra destinada al pago de erogaciones originadas en gastos de personal, adquisición de bienes de consumo o la atención de servicios no personales.

O sea, el hecho de que el producido de los títulos ya emitidos se hubiese aplicado a corto plazo "para corregir desequilibrios estacionales de caja", no importa que la nueva emisión proyectada —y su consecuente conversión en deuda pública producto de la eventual extensión del plazo de amortización— lleve la misma finalidad.

Al respecto, de los informes elaborados por los funcionarios responsables se deduce que los nuevos títulos a emitirse tienen por objeto, exclusivamente, refinanciar el vencimiento y absorber los desequilibrios emergentes del

desembolso de los compromisos asumidos en el marco del Programa de Emisión de Letras precedente.

En este sentido, parece lógico asumir que estas operatorias de canje de deuda o aplazamiento del vencimiento de títulos no puedan ser asimiladas lisa y llanamente al pago de gastos corrientes tales como sueldos, adquisición de mercaderías o suministros, o contratación de servicios no personales, como publicidad o viáticos, aunque lo obtenido de la operatoria original sí lo hubiese sido eventualmente.

Dicho lo anterior, y si bien no se desconoce que las dificultades recurrentes en materia económica nacional, el agravamiento producido por la pandemia sanitaria y los problemas derivados del actual escenario internacional, aumentaron los desequilibrios financieros en todos los órdenes, lo cierto es que la reestructuración de obligaciones como las que aquí se producen deben tener carácter excepcional.

Esto implica que, en el futuro, la emisión de letras de Tesorería debe ir acompañada de un pormenorizado y profundo análisis tanto de la sustentabilidad de la deuda adquirida, como de las efectivas posibilidades de pago de dicho financiamiento transitorio.

En particular, las estimaciones de gastos y recursos deben efectuarse sobre bases sólidas y verosímiles, ya que el empleo de instrumentos de corto plazo de este tipo debe responder a una crisis o situación concreta que justifique dicho

proceder o, en su defecto, a un reperfilamiento beneficioso para las arcas del Estado.

Si por el contrario, la emisión de títulos para refinanciar emisiones anteriores no es fruto de una conducta fiscal responsable, se convierte en una práctica insostenible que difícilmente pueda compatibilizarse con las previsiones de nuestra Constitución Provincial.

Dejando a salvo lo expresado, en los términos y condiciones descriptos a lo largo del expediente remitido a este organismo, es dable concluir que la adecuación que se pretende llevar a cabo luce enmarcada en las prescripciones constitucionales vigentes en materia de empréstito público.

Así las cosas, habiendo culminado con el tratamiento de la cuestión traída a análisis debo señalar que, sin perjuicio de la intervención del Banco de Tierra del Fuego exigida por el Tribunal de Cuentas y del control posterior que la autoridad en la materia se haya reservado efectuar respecto de determinados aspectos y de la efectiva aplicación de los fondos, a la fecha no surgen de los elementos acompañados impedimentos jurídicos a la prosecución del trámite en análisis, restando comunicar el presente dictamen al Sr. Gobernador; al Sr. Ministro de Finanzas Públicas; al Tribunal de Cuentas de la Provincia, y darse al Boletín Oficial para su publicación.

DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 19 /22.

Ushuaia, 10 NOV 2022

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur