Nota N°

A LA HONORABLE LEGISLATURA

DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

S. / R.

Se remite a vuestra honorabilidad el presente proyecto de Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2021 en cumplimiento de los plazos establecidos por nuestra Constitución Provincial en sus artículos 84 y 99 inciso 3. Para la elaboración del Presupuesto se ha tomado en cuenta la situación macro fiscal nacional y provincial al igual que las proyecciones de las principales variables macroeconómicas nacionales realizadas en el proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2021.

La variable proyectada correspondiente a la actividad económica es: Producto Bruto Interno (PBI). Las variables proyectadas correspondientes a los precios de la economía son: Índice de Precios Consumidor (IPC), Tipo de Cambio Nominal y Deflactor Implícito del PBI.

Dichas proyecciones para el año 2021 son:

- Variación real del PBI: 5,5%.
- Variación interanual del IPC: 29%.
- Variación Deflactor PBI: 31,1%.
- Tipo de Cambio Nominal diciembre de 2021: 102,4 ARS/USD.

A los efectos de establecer apropiadamente los fundamentos del presente Presupuesto, se realiza un repaso de la economía nacional y provincial, junto a una breve descripción de la política fiscal que se está aplicando.

#### 1. Introducción.

El año 2020 se ha presentado como uno de los años más difíciles de la historia reciente argentina debido a la crisis generada por el COVID-19. Con una caída del PBI del 19,1% al segundo trimestre que se traduce en niveles de desempleo de 15,3% en Mendozay aumento de la pobreza.

En este contexto, las medidas adoptadas para transitar la difícil coyuntura son prioritarias. Adicional a las implementadas a nivel nacional también se han puesto en marcha diversos programas en la Provincia, como lo es el denominado "Mendoza Activa" (ver sección 2.2) que busca impulsar la inversión del sector privado afectado por las medidas de aislamiento y el desplome de sectores productivos.

En el plano fiscal también se han adoptado medidas. Para el año 2021 la mayoría de las actividades directamente afectadas por la pandemia verán reducida en un 50% su presión impositiva del Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB). Estas actividades incluyen: hoteles, restaurantes, agencias de viaje, servicios sociales asociados a actividades de turismo, entretenimiento, espectáculo, guarderías y jardines maternales, entre otros (ver sección2.3).

Una vez que se retorne a la normalidad, quedará mucho por reconstruir y luego continuar construyendo. Es esencial comprender que sólo con trabajo genuino se podrá combatir la pobreza. El trabajo existe cuando hay crecimiento sostenible y el crecimiento sostenible existe cuando hay inversión.

Este último hecho representa uno de los principios rectores en los que se basa la política pública y fiscal de la Provincia de Mendoza.

Sin crecimiento, es decir, sin aumento del número de bienes y servicios por habitante, no hay desarrollo posible. Si se considera el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por las Naciones Unidas, que incluye las variables esenciales que hacen al bienestar de toda sociedad, como lo son la expectativa de vida, alfabetismo, salud y nivel de estudios, la evidencia es clara al mostrar que los países con mayor IDH son aquellos que muestran un mayor nivel de producto por habitante.

Es cierto que aumentando el número de bienes por habitante no alcanza para garantizar mayores niveles de bienestar en una sociedad. Sin embargo, es imposible mejorar de modo relevante el nivel de bienestar social sin aumentar el número de bienes y servicios por habitante (crecimiento). Así como no puede existir fuego sin oxígeno, del mismo modo, no puede haber más salud, más seguridad o más educación sin su oxígeno: el crecimiento.

Crecer significa contar con más bienes, y para eso se requieren bienes que produzcan esos bienes, es decir, bienes de capital. La producción de estos últimos es la inversión. Lógicamente la inversión trae consigo trabajo que se traduce en generación de empleo sostenible.

Los incentivos para que el sector privado invierta dependen de varios factores, pero hay uno que es fundamental: la previsibilidad. Reglas del juego claras. Instituciones que funcionen correctamente. Sin la creación repentina de impuestos junto a esquemas insostenibles de gasto público cuyo desenlace sobre la economía sea incierto (quitando previsibilidad).

Desde 2016 la Provincia trabaja en generar incentivos a la inversión privada. El primer gran paso ha sido la consolidación fiscal para proveer previsibilidad y contar con credibilidad. Es decir, tener las cuentas públicas en equilibrio y sólo tomar deuda para inversión pública como se realiza mayormente en el mundo. El objetivo pudo alcanzarse con éxito y en 2018 el superávit fiscal corriente fue el mayor obtenido en los últimos diez años, representando un 8% de los ingresos totales (ver sección 2.4).

Sin embargo, a mediados de 2018 la economía argentina sufrió un fuerte shock, por razones que son de público conocimiento, perjudicando gravemente los ingresos provinciales para el período 2018 y 2019. Sólo por este hecho la Provincia perdió ingresos por más de 16.000 millones de pesos. Lo que implicó un fuerte deterioro en las finanzas, aunque sin perderse el equilibrio corriente que fuera alcanzado con tanto esfuerzo (ver sección 2.4.1).

En 2020, debido a la crisis generada por el COVID-19, los ingresos de la Provincia vieron su mayor caída en la historia reciente lo que se tradujo en un déficit fiscal.

# Sin embargo, para 2021 con el convencimiento que la consolidación fiscal es el mejor instrumento para otorgar previsibilidad, se prevé recuperar el equilibrio de las cuentas públicas.

Los esfuerzos por mantener la confianza entre inversores no son en vano. Queda ejemplificado cuando el 22 de septiembre del presente año el Ministerio de Hacienda y Finanzas licitó una colocación de Letras de Tesorería por 500 millones de pesos(ver sección 2.4.2.2) y a cambio recibió ofertas por más de 1.900 millones de pesos. Casi cuatro veces el monto buscado.

Entre las medidas impositivas para incentivar la inversión privada se encuentran la adhesión de la Provincia al Consenso Fiscal, que al presente ya redujo en un 32% la presión impositiva de IIBB a los eslabones intermedios de la cadena de valor; particularmente en el sector industrial se redujo un 39% 1. Para 2021, como se mencionó anteriormente, se reducirá en un 50% la presión impositiva a los sectores directamente afectados por la pandemia.

Sumado a lo anterior, durante el bienio 2017-2018 se implementaron bonos fiscales para inversiones estratégicas que generaron inversiones por 10.000 millones de pesos (que en 2020 equivale a más de 20.000 millones de pesos) y crearon 2.900 puestos de trabajo.

Para los años 2020 y 2021 se ha puesto en marcha el programa "Mendoza Activa" que incluye un esquema de beneficios fiscales y subsidios que implican un ahorro para el inversor de hasta un 40% en sectores de la Construcción, Industria, Agropecuario Comercial y Servicios. A la fecha se han inscrito inversiones por 3.023 millones de pesos. La Provincia destinará un total de 4.450 millones de pesos a este programa, cuyo potencial para generar inversiones se estima superior a los 17.000 millones de pesos.

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Ver "Mensaje de elevación de Presupuesto Provincial 2020"

Sin embargo, si se busca crecer sostenidamente, las políticas también deben enfocarse en la inversión en capital humano junto a la generación de condiciones para el avance tecnológico (innovación e invención). Esto significa más educación y capacitación para que las personas puedan desarrollarse.

Esto último se debe a que la acumulación de capital físico para generar crecimiento tiene un límite. Se estima que en los casi cien años que transcurren entre 1900 y 1992 el 63% del crecimiento de Argentina es atribuible a mejoras tecnológicas (que incluyen el aumento del capital humano) y sólo el 37% al capital físico².

En consecuencia, la Provincia ha puesto en marcha una serie de programas con el fin aumentar el capital humano y el avance tecnológico. El primero de estos programas, denominado "Programa de Entrenamiento Laboral Certificado" (ENLACE), tiene como objetivo contribuir al desarrollo personal de los postulantes mediante actividades que permitan la adquisición de experiencia, ya sea que les permita demostrar aptitudes y capacidades para incorporarse el sistema formal de empleo o que les permita adquirir experiencia para futuros empleos (ver sección2.1). Se busca abarcar un total de diez mil personas entrenadas.

Respecto a la generación de condiciones para el desarrollo tecnológico, se ha remitido a la Legislatura provincial un paquete compuesto por tres leyes relacionadas con el sector tecnológico: a) Creación de Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación; b) Fomento de Emprendedores y c) Economía del Conocimiento, lo cual representa una fuerte apuesta por parte de la Provincia al crecimiento y desarrollo sostenible.

En el marco de la inversión pública también se continúa avanzando. La misma es el pilar para que el Estado cumpla su rol en proveer los bienes y servicios que la población necesita: educación, seguridad, salud, acceso a la vivienda, entre otros.

Desde el año 2018 la Provincia de Mendoza pudo recuperar la Inversión Pública como instrumento de política pública, luego de años de encontrarse en valores mínimos. Desde entonces, la participación que ha tenido en el gasto se ha encontrado por encima del promedio histórico (ver sección2.1).

Para el año 2021 la inversión pública ocupará un rol fundamental en la recuperación económica de la Provincia, luego de una forzosa caída en 2020. <u>Recuperar la inversión pública ha sido el primero de dos objetivos por cumplir</u>.

El segundo objetivo consiste en priorizar la eficiencia de la misma. Ya que los beneficios de la inversión pública pueden perderse si esta no es realizada en obras o actividades que no sean prioritarias o que desplacen al sector privado en lugar de estimularlo. Estudios sugieren que a nivel mundial se

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Gerchunoff, Pablo y Galiani, Sebastián. "The Labor Market". En: DellaPaolera, Gerardo y Taylor, Alan (eds.). The New EconomicHistory of Argentina, Cambridge UniversityPress, 2004.

podría ahorrar un billón de dólares al año mejorando la selección de proyectos de inversión pública y utilizando de la mejor manera posible los activos ya existentes<sup>3</sup>.

También existe amplia evidencia que indica que cuando se considera la calidad de la inversión su efecto positivo en el crecimiento es significativo<sup>4</sup>. Por lo tanto, después de recuperar la "cantidad" de la inversión pública, el siguiente paso lógico es mejorar su "calidad".

En este orden de ideas durante el año 2021 se creará el primer Sistema de Inversión Pública (SIP) de la Provincia. El mismo consiste en un sistema institucional que procurará garantizar que se lleven a cabo las inversiones más beneficiosas para la sociedad, a la vez que se espera mejorar considerablemente su impacto en el crecimiento. Los primeros pasos ya se han realizado con la creación de la Dirección General de Inversión Pública y Participación Público Privadaque cumplirá el rol de coordinar el SIP (ver sección 2.1).

#### CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL Y PROVINCIAL

#### 1.1. CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL

Como es de público conocimiento, el contexto económico de la economía de Mendoza está atravesado por dos situaciones distintas e interrelacionadas.

En primer lugar, la economía argentina se encontraba en un proceso recesivo relativamente largo. Como se puede observar en el gráfico a continuación, la actividad económica de Argentina había caído un 4,6% comparando 2019 con 2017. A su vez, comparando la recesión actual con otras desde 1980, se observa que, al cuarto trimestre de 2019, la recesión actual ya se ubicaba entre las más largas (con una duración de 7 trimestres).



GRÁFICO 1: RECESIONES DE ARGENTINA DESDE 1980

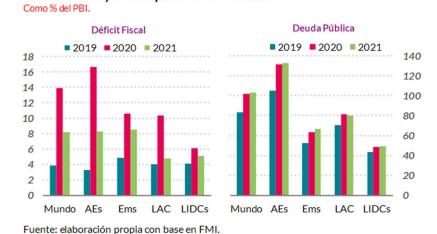
<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>McKinsey Global Institute (2013). Infrastructureproductivity: howtosave \$1 trillion a year.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Gupta, S., Kangur, A., Papageorgieu, C. &Wane, A. (2011). Efficiency-AdjustedPublic Capital and Growth. IMF WorkingPapers, WP/11/217.

En segundo lugar, bajo este contexto recesivo, Argentina tuvo que enfrentar una pandemia con profundas y serias consecuencias económicas. Esto hizo que la recesión, que se ubicaba entre las más largas hasta 2019, se convierta en la segunda más larga desde 1980 y la más profunda, incluso más profunda que la crisis de 2002. Al segundo trimestre de 2020, el PBI de Argentina había caído un 25% respecto de inicios de 2018, mientras que durante la crisis de 2002 el PBI de Argentina había caído un 21% respecto del segundo trimestre de 1998.

Los dos hechos antes descritos están relacionados. La recesión de 2018/2019 estaba atravesada por problemas de liquidez-solvencia del gobierno nacional, que implicaban un cierre de los mercados internacionales de crédito, llevando a que el gobierno nacional busque otras alternativas para financiarse, mientras que en el mundo la deuda pública aumenta. Según proyecciones del FMI, el déficit fiscal de los países de América Latina aumentaría alrededor de 6pp. del PBI y la deuda pública aumentaría cerca de 11pp. del PBI.

GRÁFICO 2: ESTIMACIONES DEL DÉFICIT FISCAL Y DEUDA PÚBLICA Déficit Fiscal y deuda pública en el mundo



En el caso de Argentina hay que separar los efectos. Por un lado, el gobierno nacional llevó el déficit fiscal primario de 1% del PBI en 2019 a 4,7% en 2020 neto de los gastos por COVID. Por la pandemia, el gobierno nacional estima llevar el déficit primario de 2020 a 8,5% del PBI, es decir, 3,8pp. adicionales6.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Base devengado.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup>Fuente: Mensaje de remisión de Presupuesto Nacional.

GRÁFICO 3: DÉFICIT FISCAL DEL GOBIERNO NACIONAL. BASE DEVENGADO

### Déficit fiscal del gobierno nacional En% del PBI.

■ Déficit primario

■ Déficit financiero

8,5%

4,6%

4,7%

5in COVID

2019

2020

2021

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Economía.

La fuente de financiamiento para cubrir el desfase de necesidades y fuentes de financiamiento del gobierno nacional provino del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

TABLA 1: NECESIDADES Y FUENTES FINANCIERAS DEL GOBIERNO NACIONAL. A JULIO DE 2020.

Necesidades y fuentes financieras			
En miles de millones de pesos corrientes. Acumulado a jul-20.			
Necesidades financieras	3.807,7	Fuentes financieras	2.767,7
Déficit primario	1.045,3	Endeudamiento	2.219,4
Intereses	331,3	Otros	548,3
Amortización deuda pública	1.501,5		
Otros	929,6		
GAP (Necesidades - Fuentes)			-1.040,0
Rentas BCRA			1.040,0

Fuente: elaboración propia con base en Min. Economía.

Para el año 2021, en el proyecto de presupuesto nacional se prevé un déficit fiscal primario de 4,5% del PBI y un déficit financiero del 6%. Las transferencias del BCRA al Tesoro pasarían del más del 5,7% del PBI de 2020 a un 2,1% del PBI<sup>7</sup>.

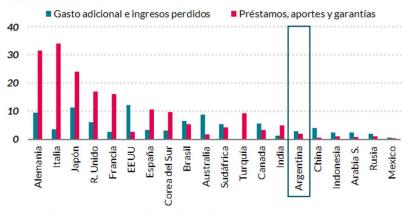
La falta de financiamiento hizo que Argentina se ubicara entre los países con menor capacidad de respuesta ante la pandemia según el FMI.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Se han considerado las transacciones del BCRA con el Tesoro hasta el 21 de septiembre de 2020.

GRÁFICO 4: MEDIDAS Y TAMAÑO DE LOS PAQUETES POR COVID

#### Principales medidas por COVID del G20

Como % del PBI.



Fuente: elaboración propia con base a FMI, WEO.

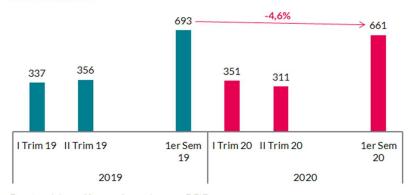
#### 1.2. CONTEXTO ECONÓMICO PROVINCIAL

La provincia claramente no está exenta de lo ocurrido. Como parte integrante de Argentina se vio implicada en la recesión 2018-2019 igualmente que Argentina, aunque con una mejor dinámica en algunos aspectos (sus exportaciones, cosecha provincial vs. nacional en 2018, etc.). A su vez, también ha sufrido el impacto de la pandemia por coronavirus.

Por el lado externo, se observa que Mendoza tuvo una caída de sus exportaciones, muy probablemente influida por la recesión global.

GRÁFICO 5: EXPORTACIONES MENDOCINAS EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2020

## Exportaciones mendocinas 2020 En millones de u\$s.

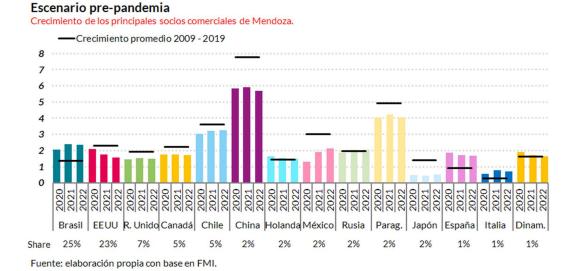


Fuente: elaboración propia con base en DEIE.

Considerando los supuestos macrofiscales del presupuesto 2021, no se prevé una apreciación cambiaria para 2021, más bien, el tipo de cambio nominal acompañaría a los precios domésticos y a los precios externos, dejando al tipo de cambio real en el nivel actual.

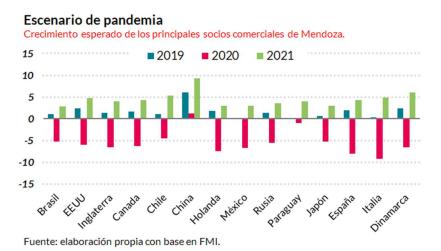
Sin embargo, aún antes de la pandemia se esperaba que los principales socios comerciales de Mendoza tuvieran una economía menos dinámica que la de los últimos 10 años.

GRÁFICO 6: CRECIMIENTO ESPERADO DE LOS SOCIOS COMERCIALES DE MENDOZA ANTES DE COVID



En el escenario con pandemia, se prevé un aumento del PBI de los socios comerciales de Mendoza, pero aún con dudas sobre su evolución futura más allá de 2021.

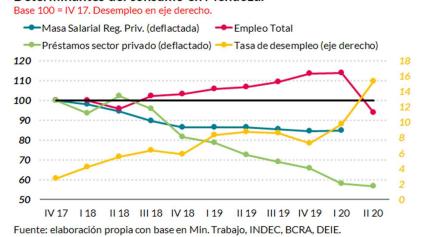
GRÁFICO 7: CRECIMIENTO ESPERADO DE LOS SOCIOS COMERCIALES DE MENDOZA DESPUÉS DE COVID



Por el lado de la demanda interna de Mendoza, aún no se encuentran disponibles los datos del PBG para 2020, pero mirando algunos determinantes del consumo (empleo y préstamos), se puede observar que la masa salarial del empleo privado registrado, el empleo total y los préstamos al sector privado cayeron, a la vez que la tasa de desocupación aumentó.

#### GRÁFICO 8: EVOLUCIÓN DE ALGUNOS DETERMINANTES DEL CONSUMO EN MENDOZA





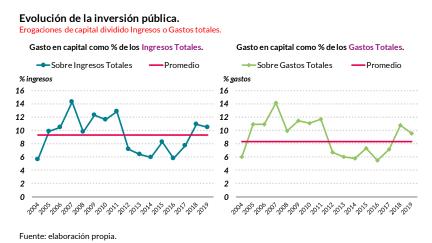
En conclusión, el contexto macroeconómico que enfrentó la provincia indica que los principales motores de la demanda de Mendoza han sido contractivos durante 2020.

#### 2. CONTEXTO MACROFISCAL DE LA PROVINCIA

#### 2.1. INVERSIÓN PÚBLICA

Uno de los instrumentos de política económica con los que cuentan los gobiernos provinciales es la obra públicaque, desde el año 2018, la Provincia de Mendoza recuperó situándola por encima del promedio histórico durante los años 2018 y 2019. El fuerte shock negativo a los ingresos del gobierno provincial debido a la crisis del COVID-19obligó a la paralización de gran parte de los proyectos de obra pública en ejecución e implicó una forzada postergación de muchas obras presupuestadas para iniciar en 2020.

GRÁFICO 9: INVERSIÓN PÚBLICA PROVINCIAL



Como contrapartida, para 2021 se pretende recuperar la inversión pública luego de su caída en 2020. En este ejercicio fiscal el 79% de la obra pública a realizarse se destinará a Salud, Educación, Seguridad y Vivienda. El 21% restante se destinará a Justicia, Infraestructura Vial, Municipal y Desarrollo Productivo. Adicional a lo anterior, actualmente está en análisis la oferta de la obra Portezuelo del Viendo y, de ser aprobada, comenzaría su ejecución también en el año 2021.

En particular se prevé llevar a cabo la ejecución de un plan de inversión pública plurianual para el período 2021-2023, destinado a:

- Obras de infraestructura vial, intervención urbana, agua y saneamiento, luminarias, ciclovías y otras obras para el desarrollo integral de los municipios.
- Obras de infraestructura y equipamiento para mejoras en la prestación de servicios públicos básicos, priorizando escuelas y centros de salud.
- Construcción, refuncionalización y mantenimiento de la red vial y energética, priorizando aquella que mejore la competitividad de las economías regionales.
- Construcción de vivienda social, planes de hábitat y mejoramiento barrial, priorizando la inversión destinada a satisfacer las NBI de los habitantes de los lugares más postergados.
- Construcción de la infraestructura necesaria para promover el desarrollo económico productivo, priorizando de manera directa e indirecta los que impulsen la generación de empleo y creación de valor en las cadenas productivas.
- Creación de sistemas integrales de gestión de residuos sólidos urbanos y saneamiento de basurales a cielo abierto.
- Obras de infraestructura y equipamiento de la red de transporte público, favoreciendo la multimodalidad, accesibilidad y movilidad para todos los habitantes.

A su vez se encuentran en ejecución los siguientes programas de promoción de la inversión privada y el empleo:

• PROGRAMA ENLACE (inversión en capital humano): Programa de entrenamiento laboral destinados a personas de entre 18 y 55 años de edad y que posean como mínimo educación secundaria. El programa tiene como objetivo contribuir al desarrollo personal mediante el desarrollo de actividades que permitan la adquisición de experiencia, ya sea que les permita demostrar aptitudes y capacidades para incorporarse al sistema formal de empleo, o que les permita adquirir experiencia para futuros empleos.

En el primer mes de inscripción el programa cuenta con un total de 523 entrenadores (empresas y personas) distribuidos en los cuatro oasis productivos de la Provincia, de los cuales el 60%

corresponde a microempresas. Mientras que a la fecha ya se han registrado 22.052 postulantes aptos, mayoritariamente mujeres.

Del total de postulantes 2.092 se encuentran en proceso de selección, de los cuales 1.200 comenzarán con su entrenamiento a partir del mes de octubre de 2020.

Se pretende abarcar un total de 10.000 entrenados durante los próximos 12 meses de programa con una inversión de 210 millones de pesos a través de aportes a un fideicomiso creado en MEFISA, invirtiendo 150 millones de pesos durante el presente 2020 y 70 millones de pesos para los primeros 9 meses del año 2021.

- BANCO DE VINOS: El Gobierno Provincial destinará la suma de 400 millones de pesos en aportes fiduciarios para integrar el "BANCO DE VINOS" creado por Ley 9.245 y con la finalidad de captar 50 millones de litros de vino.
- EMPRESA MINERA: El Gobierno, teniendo en cuenta el traspaso a su órbita del patrimonio del Proyecto de Potasio Río Colorado, y entendiendo que las acciones de sostenimiento y desarrollo del mismo exigirá la implementación de un conjunto de medidas que hagan posible que el Estado Provincial esté a la altura de tan importante desarrollo, se creará la empresa minera bajo la forma jurídica de Sociedad Anónima.

Adicionalmente, y tal como se mencionara en la introducción de este mensaje, la Provincia ha dado un paso fundamental para mejorar la eficiencia de la inversión pública. En este sentido, en 2020, se ha creado la Dirección General de Inversión Pública y PPP (DGIP) que coordinará la creación del primer Sistema de Inversión Pública de la Provincia de Mendoza a crearse en 2021. <u>Abundante literatura pone en evidencia el efecto de lainversión pública eficiente sobre el crecimiento económico.</u>

Para medir la eficiencia del gasto en inversión pública se consideran al menos cuatro aspectos: orientación estratégica y evaluación de proyectos; selección de proyectos; gestión e implementación de proyectos; y evaluación posterior y auditoría de proyectos<sup>8</sup>. En particular, la DGIP avanzará en los cuatro aspectos:

- Orientación estratégica y evaluación de proyectos: se establecerán brechas de infraestructura y mejorarán los lineamientos estratégicos.
- Selección de proyectos: se implementará un banco de inversión pública, en línea con el artículo 167 de la Ley de Administración Financiera de Mendoza (Ley N° 8.706), que consta de información referida a las iniciativas de inversión detallando los indicadores de rentabilidad de los distintos proyectos.

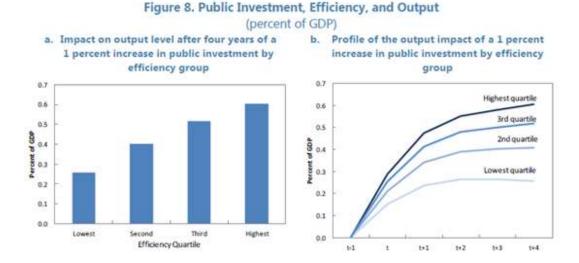
\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>IMF WorkingPapers, Investing in publicinvestment: anindexofpublicinvestmentefficiency, febrero 2011.

- Gestión e implementación de proyectos: será delegada a las distintas unidades organizativas.
- Evaluación posterior y auditoría de proyectos: la incorporación del banco de inversión pública estará integrada con sistemas de auditoría presupuestaria (SIDICO) y con el sistema de seguimiento físico de las obras.

Según estimaciones del FMI<sup>9</sup>, el efecto de la inversión pública sobre el PBI puede llegar a ser dos veces mayor cuando ésta es más eficiente (figura 1).

FIGURA 1: A MAYOR EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, MAYOR EFECTO POSITIVO SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente: IMF Staff Papers, Making public investment more efficient, Junio 2015, pág. 18.

Más aún, la evidencia muestra que la relación existente entre inversión pública eficiente y provisión de bienes y servicios es que la misma puede aumentar la provisión de bienes y la prestación de servicios, mientras que la inversión ineficiente tendrá un impacto positivo sólo ocasionalmente y a partir de varios años luego de realizada la misma<sup>10</sup>.

Otro punto importante sobre la eficiencia en la inversión pública está también relacionado con la inversión privada. En los países en desarrollo se observa que la inversión pública genera un "efecto desplazamiento" sobre la inversión privada, sin embargo, este efecto es permanente cuando la inversión pública es ineficiente y transitorio cuando hay eficiencia<sup>11</sup>.

#### 2.2. INVERSIÓN PRIVADA

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> IMF StaffPapers, Makingpublicinvestment more efficient, junio 2015 y IMF StaffPapers, SomeMisconceptionsaboutPublicInvestmentEfficiency and Growth, diciembre 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>FMI, WellSpent: HowStrongInfrastructureGovernance Can EndWaste in PublicInvestment, 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ibídem.

Como ya se mencionó en la introducción, es prioridad para el gobierno el rol que cumple en la economía tanto la inversión pública como la inversión privada con su respectivo impacto en el crecimiento y el empleo. Para estas últimas priman las políticas de incentivos al sector privado.

En 2017 se inicia con el otorgamiento de un certificado de crédito fiscal conocido como Bono Fiscal I por un monto total que asciende a 1.000 millones de pesos (equivalente hoy a más de 3.000 millones de pesos). Este beneficio se aplicó a proyectos de inversión en Energías Renovables, Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), Agroindustria, Industrias de base no agraria, Inversiones Productivas Estratégicas y de Servicios e Inversiones Comerciales (Construcción de locales Comerciales). Este certificado se aplicó como pago a cuenta de hasta el 10% del monto total y mensual del Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

Se implementó el "Programa de Mendoza Emprende", que permitió financiar y articular el ecosistema emprendedor de la Provincia. El "Fondo de la Transformación y el Crecimiento de Mendoza" facilitó el acceso al financiamiento por parte de los productores y emprendedores a través de dos tipos de instrumentos: subsidio de tasas en líneas de crédito destinadas a inversión y capital de trabajo y el otorgamiento de créditos destinados a todos los sectores productivos de la Provincia. Se destaca también la apertura de nuevas líneas de crédito destinadas a brindar asistencia financiera a pequeños productores de ganado bovino y otra destinada al sector forrajero provincial, de manera de brindar ayuda a otros sectores de la economía que permitan diversificar la matriz productiva provincial.

En 2018 se lanzó el Bono Fiscal II, que se orientó a incentivar la inversión en Servicios basados en el Conocimiento, Servicios, Comercio, Turismo, Infraestructura inmobiliaria, Agroindustria y en proyectos destinados a mejorar la Eficiencia Energética y de Riego. El Bono se emitió por un monto total de 1.000 millones de pesos, donde los certificados emitidos también se podían utilizar para cancelar los gravámenes de Ingresos Brutos en los siguientes períodos fiscales.

Siguiendo con esta línea, se han implementado nuevos programas de incentivo al sector privado:

PROGRAMA MENDOZA ACTIVA – INCENTIVOS A LA INVERSIÓN PRIVADA: El programa
contempla el otorgamiento de incentivos (ANR) de hasta el 40% de la inversión que realicen los
privados, mediante tres herramientas de reintegro (transferencia bancaria; crédito fiscal y tarjeta
de consumo).

El Gobierno Provincial ha dispuesto aportar un total de 4.450 millones de pesos para el período que finaliza el 31 de diciembre de 2021, dirigido a los sectores de construcción, Industria, Agropecuario, Comercial y Servicios.

El programa tuvo comienzo el 11 de agosto de 2020 y a la fecha se han inscripto 596 proyectos los que totalizan inversiones del sector privado por más de 3.023 millones de pesos los que recibirán, en caso de ser todos aprobados, la suma de 787 millones pesos en incentivos. De

mantenerse esta relación, las inversiones que se espera sean aplicadas, representarían más de 17.000 millones de pesos.

 PAQUETES DE LEYES TECNOLÓGICAS: El Ejecutivo Provincial ha remitido a la Legislatura Provincial un paquete compuesto por tres leyes relacionadas con el sector tecnológico y que las mismas son: a) Creación de Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación; b) Fomento de Emprendedores y; c) Economía del Conocimiento.

Las inversiones para este paquete de leyes comenzarán a llevarse a cabo en el presente año 2020, para lo cual se destinarán fondos provinciales por hasta la suma de 22 millones de pesos. Mientras que se han previsto aportes para el ejercicio 2021 de 40 millones de pesos. El resto de los fondos serán aportados desde el programa Mendoza Tecnológica (préstamo BID 3169 OC/AR).

Estos fondos tendrán como destinos principales el otorgamiento de garantías; aportes no reintegrables; créditos al sector; fortalecimiento de incubadoras, etc.

El desarrollo del sector es una de las apuestas del Ministerio de Economía y Energía entendiendo que se cuenta con un gran capital en materia humana y de conocimiento en la Provincia de Mendoza y la captación y el desarrollo se considera de suma importancia para la contribución a la matriz productiva provincial.

#### 2.3. POLÍTICA TRIBUTARIA

Una vez iniciado el orden fiscal, durante el año 2017 la Provincia de Mendoza fue pionera en adoptar una serie de medidas en materia tributaria con el fin de traer alivio respecto la excesiva presión fiscal que recaía sobre la economía. Las mismas incluyeron:

- Rebaja de IIBB para créditos hipotecarios de vivienda única;
- Programa Plurianual de Reducción de Alícuotas de IIBB que alcanzó al 30% de las actividades, beneficiando a 78.000 contribuyentes.
- Exención de Impuesto de Sellos para vivienda;
- Reducción de Impuesto de Sellos para locales comerciales;
- Facilidades para el sellado de maquinaria vial, agrícola e industrial;
- Exención de Sellos para innovación tecnológica y créditos productivos.

El 16 de noviembre de 2017 se firmó el Consenso Fiscal con las provincias y el Estado Nacional cuyo principal objetivo es la aceleración en el proceso de rebaja de alícuotas ya iniciado por la Provincia a inicios de 2017. El mismo comenzó a regir desde marzo de 2018 con una agresiva rebaja de alícuotas del

Impuesto a los Ingresos Brutos. Consecuencia de este hecho se redujo la presión fiscal en los eslabones intermedios de la cadena de valor. La presión en IIBB se redujo un 32% en el presente, siendo destacable la reducción del 39% para la Industria Manufacturera, que muestra una participación promedio del 19,1% en el PBG de Mendoza.

Por último, entre las actividades más afectadas por la pandemia se encuentran los hoteles, restaurantes, agencias de viaje, servicios sociales asociados a actividades de turismo, entretenimiento, espectáculo, guarderías y jardines maternales, entre otros. Para año 2021, como se menciona en la introducción, dichas actividades tendrán una reducción del 50% en su presión impositiva de IIBB.

#### 2.4. CONSOLIDACIÓN FISCAL

#### 2.4.1. CONTINÚA EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

Con el proceso de consolidación fiscal iniciado en 2016 se buscó recuperar los resultados fiscales en consonancia con una disminución de la presión tributaria y recuperación de la inversión pública. Las medidas adoptadas fueron cuantitativas y cualitativas. Por un lado, se comenzó una disminución del gasto en Personal. Adicionalmente se implementaron mecanismos que vuelven más eficiente el gasto en bienes y servicios. A su vez, la Provincia aprobó la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal que coloca límites razonables al crecimiento del gasto, impidiendo de este modo un nuevo crecimiento desproporcionado del aparato estatal.

Ahorro corriente.

Como % de Ingresos Totales.

8.0

-0.3

-1.1

-2.2

2016

2017

2018

2019

GRÁFICO 10: CONSOLIDACIÓN FISCAL

Fuente: elaboración propia.

El proceso de Consolidación fiscal fue un éxito y para 2018 la Provincia presentaba un superávit corriente del 8% de los ingresos totales. A partir del segundo cuatrimestre de 2018 el contexto económico se tornó desfavorable y el impacto en la actividad fue mayúsculo. Al momento de la firma del Consenso Fiscal las proyecciones de crecimiento real para 2018 y 2019, de acuerdo con el presupuesto nacional,

eran de 3,5% por año dando un acumulado de 7,1%. En la realidad este valor se encontró en -4,6% aproximadamente. No obstante esta diferencia, que implicó un costo fiscal adicional para la Provincia de 16.000 millones de pesos, el año 2019 cerró con un muy pequeño déficit corriente sobre los ingresos totales(-0,3%). A raíz de los efectos provocados sobre la economía por la pandemia COVID-19, el año 2020 es un año atípicoque cerraría con déficit corriente. Para el ejercicio fiscal 2021 se prevé retornar al equilibrio de las cuentas públicas.

#### 2.4.2. ENDEUDAMIENTO

#### 2.4.2.1. ADMINISTRACIÓN DE PASIVOS

El stock de la deuda de la administración central de la Provincia de Mendoza al 30 de junio de 2020 asciende a ARS 88.114 millones, de los cuales un 92% corresponde a deuda consolidada (ARS 81.321 millones), y el resto a deuda flotante (ARS 6.793 millones). Al expresarlo en dólares corrientes, esto equivale a USD 1.347 millones.

En el año 2016, el stock de deuda pública aumentó en USD 139 millones, unos USD 150 millones menos que el endeudamiento registrado en el año 2015.

GRÁFICO 11: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE MENDOZA





dic-14 dic-15 dic-16 dic-17 dic-18 dic-19 jun-20

Deuda consolidada Deuda Flotante Total

El déficit inercial de ejercicios anteriores, que acumularon un total equivalente a USD 1.133

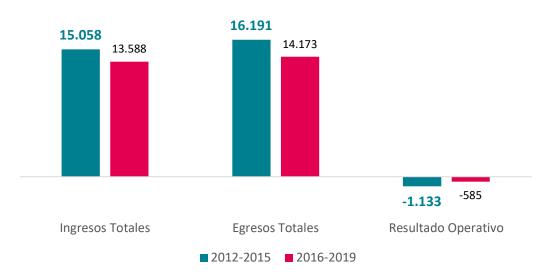
millones durante el período 2012-2015, sumado a los pagos de amortización de las deudas asumidas en dicho período, arrojaron elevadas necesidades de financiamiento para el ejercicio 2016, que de acuerdo con la Ley de Presupuesto Ley Nº 8.838, ascendían a USD 760 millones equivalentes. Así, dadas las condiciones de mercado internacional favorables para que la Provincia pudiera acceder a un stock de

endeudamiento acorde a sus necesidades, y con mejores condiciones, en mayo del 2016 se emitió el bono PMY24 por USD 500 millones, equivalente a un 15% de los ingresos corrientes de ese año.

GRÁFICO 12: INGRESOS, GASTOS Y RESULTADO ACUMULADOS POR PERÍODO

### INGRESOS, GASTOS Y RESULTADOS ACUMULADOS POR PERIODO

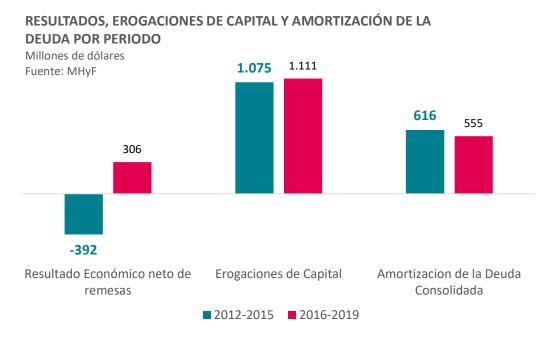
Millones de dólares Fuente: MHyF



A partir de ese momento, la provincia de Mendoza comenzó el proceso de consolidación fiscal, que fue materializado en una reducción del resultado operativo acumulado a un equivalente de USD 585 millones de dólares durante el periodo 2016-2019, desde USD 1.133 millones acumulados durante 2012-2015, a pesar de que los ingresos totales acumulados hayan disminuido en USD 1.470 millones como consecuencia de la reducción y exención de alícuotas de ingresos brutos y sellos en 2017, luego Consenso Fiscal vigente desde el 2018, caída en la actividad económica, y depreciación real del tipo de cambio.

El proceso de consolidación fiscal iniciado en año 2016, e impulsado por la asistencia financiera adquirida entre los años 2016 y 2017, posibilitó a la provincia de Mendoza la generación de USD 306 millones de recursos por resultado económico superavitario durante el periodo 2016-2019, permitiendo así elevar las erogaciones de capital a USD 1.111 millones y hacer frente a amortizaciones por un total de USD 555 millones.

GRÁFICO 13: RESULTADOS, EROGACIONES DE CAPITAL Y AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA POR PERIODO



Asimismo, entre los años 2016 y 2019 no se puso en riesgo la liquidez de la provincia, a pesar de que el escenario macroeconómico haya sido significativamente peor de lo esperado, y que el stock de deuda en dólares haya ascendido a representar en promedio el 60% del total, como consecuencia de las nuevas emisiones. Eso se ve reflejado en la evolución del indicador de liquidez, medido como servicios de la deuda en términos de los recursos corrientes neto coparticipación a municipios, y que se redujo a 10,7% en 2019 desde 12,5% en 2016. Esto ha sido posible principalmente porque la provincia recaudó en concepto de regalías un promedio anual de USD 205 millones de dólares entre 2016 y 2019, en tanto que el pago de intereses y gastos de la deuda, expresado en dólares, promedió los USD 221 millones por año.

Al 30 de junio del 2020 el 52,4% de la deuda consolidada de la provincia de Mendoza se encuentra en poder de tenedores de bonos, 17% en poder del gobierno federal, 13,7% en poder del Banco de la Nación Argentina y 16,9% en poder de Bancos Internacionales y organismos multilaterales.

Esto quiere decir que el 16,9% de la deuda se asocia a financiamiento cuyas condiciones resultan prácticamente imposible de igualar en el mercado de capitales en cuanto a tasa, plazos de madurez y gracia. Este endeudamiento se formula y ejecuta principalmente desde la Unidad de Financiamiento Internacional, quien, desde su creación, gestionó una cartera de proyectos por USD 630 millones.

GRÁFICO 14: FINANCIAMIENTO DE ORGANISMOS MULTILATERALES Y DESTINO DE ESTE



Entre los principales programas que se implementaron en el año 2020, sobresale la finalización de la obra de Revestimiento del Tramo Superior del Canal Cacique Guaymallén (PROSAP-BID 3806), el Programa Mendoza Tecnológica (BID 3169), con obras en el primer tramo de la Ruta Provincial N° 82 entre calle Ugarte hasta La Tijera; la rehabilitación del Túnel N°1 de la Ruta Provincial N°82 en la localidad de Cacheuta, promoción de exportaciones, entrega de ANR con Mendoza Emprende, entre otras.

Para el ejercicio 2021 se destaca el inicio del Proyecto de Mejora de la RutaProvincial №82, con unaintervenciónsobre el Tramo2 (localizaciónperiurbana) conobras de mejoramiento y ampliación de calzadaexistente(extensión de 8,16 km) y para el resto de los tramos a intervenir (3 a 6) con unaextensión de 22,28 km, conobrasquecomprenden el mejoramiento de la calzada existente convirtiéndola en una ruta segura

#### 2.4.2.2. CANJE DEL BONO PMY24

Como consecuencia de la pandemia el escenario macroeconómico reflejado a lo largo del 2020 ha sido sustancialmente diferente a lo esperado a fines del 2019. Acorde al relevamiento de expectativas del mercado (REM) publicado por el BCRA, se espera que en el 2020 la actividad económica se contraiga alrededor de un 12% (versus una expansión de 1,6% en diciembre 2019), en tanto que el precio de referencia del valor del barril de petróleo cayó hasta mínimos de USD 17 en abril 2020, desde USD 65 a fines del 2019. De esta forma, la recaudación de la provincia se ha visto significativamente afectada, con los recursos corrientes contrayéndose un 15% en términos reales hasta agosto 2020, y explicado por una caída del 24% en los recursos de origen provincial, y un 5% los de origen nacional.

Esta situación, que incluye un entorno en el cual Argentina se encuentra sin acceso a los mercados financieros internacionales, obligó a la provincia de Mendoza a comenzar un proceso de revisión de todos sus contratos, entre ellos el bono PMY24. Así, en coordinación con la Unidad de Apoyo a la Sostenibilidad de la Deuda Pública Provincial, y avalado por el artículo 68 de la Ley Nro. 8.706, el régimen federal de responsabilidad fiscal Ley 25.917 y modificatorias, y el artículo 39 de la Ley de

Presupuesto 2020 (Refinanciación de la Deuda), la provincia de Mendoza inició un proceso de refinanciación que, a fines de septiembre del 2020, y con un nivel de aceptación alrededor del 94%, se encuentra avanzando hacia la emisión del nuevo título con las nuevas condiciones. Estas nuevas condiciones se resumen en un valor presente neto (al 12%) equivalente a USD 72,68 cada USD 100 de valor nominal, lo que implica una quita de aproximadamente un 24%, un cupón promedio del 5%, y un nuevo vencimiento en marzo del 2029 (siendo mayo 2024 originalmente).

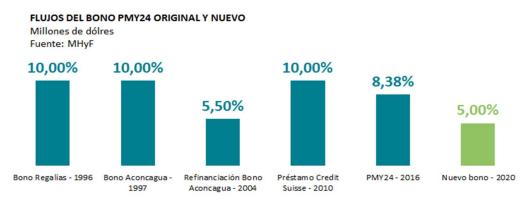
Como consecuencia de esta refinanciación, Mendoza presentará un alivio financiero en términos de servicios de la deuda que hasta mayo 2024 ronda los USD 512,8 millones, entre los cuales existe un ahorro de aproximadamente USD 83,7 millones de dólares en intereses. Asimismo, la provincia de Mendoza se beneficiará de un aplanamiento en la curva de servicios futuros, lo cual representa un beneficio dada las limitaciones esperadas en cuanto a futuras posibilidades de acceso al mercado global de crédito.

FLUJOS DEL BONO PMY24 ORIGINAL Y NUEVO Millones de dólres Fuente: MHyF \$ 221 \$ 205 \$ 118 \$ 113 \$ 108 \$ 49 \$ 103 \$ 97 \$ 47 \$0 \$0 \$0 \$0 \$ 25 \$ 22 \$ 25 2019 2020 2022 2023 2025 2026 2028 2029 2030 2021 2024 2027

GRÁFICO 15: CURVAS DE SERVICIOS DE LA DEUDA DEL PMY24

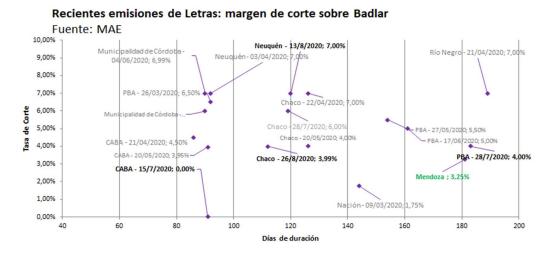
El cupón promedio del nuevo bono es un aspecto para destacar ya que, por su estructura, se encuentra por debajo de procesos de emisión o refinanciación previos, entre los que podemos nombrar al bono regalías de 1996 (10%), Bono Aconcagua de 1997 (10%), refinanciación Bono Aconcagua 2004 (5,5%), préstamo CreditSuisse 2010 (10%) y la emisión original del PMY24 (8,38%).

GRÁFICO 16: CUPÓN PROMEDIO DEL NUEVO BONO VS. CUPONES DE EMISIONES O REFINANCIACIONES PREVIAS



El proceso de refinanciación del bono PMY24 no ha afectado la confianza de los acreedores sobre la intención que siempre ha mostrado la provincia para honrar sus contratos. Este efecto se puede corroborar en la reciente colocación de la Letra del Tesoro Serie I, con fecha de licitación previa al anuncio del acuerdo con los acreedores. Esta licitación, que adjudicó un total de ARS 1.549 millones, sobre una licitación inicialmente de ARS 500 millones ampliable, recibió ofertas por ARS 1.925 millones, es decir, casi cuatro veces superior a la base de la emisión, y adjudicó una tasa de corte en 3,25% sobre Badlar, la cual es inferior a emisiones de otras provincias para un plazo de duración similar.

GRÁFICO 17: TASA DE CORTE DE LAS EMISIONES DE LETRAS DE OTRAS PROVINCIAS



#### 3. PRESUPUESTO

El presente presupuesto presenta un resultado fiscal corriente superavitario. En el área de salud se prevén fondos para fortalecer el recurso humano e insumos, así como seguir mejorando la infraestructura hospitalaria. En cuanto al área de educación se financiarán proyectos que buscan corregir los efectos de la pandemia, con medidas para aumentar la conectividad y la reinserción al sistema. En materia económica los ejes de acción se centran en recuperar la actividad a través de programas para

incentivar la inversión privada y la generación de empleo. Para 2021 la Provincia de Mendoza mantendrá la baja de la presión fiscal alcanzada hasta ahora y reducirá en un 50% la presión fiscal en los sectores directamente afectados por la pandemia como turismo, gastronomía, hoteles, jardines maternales, entretenimiento, entre otros.

El plan plurianual de inversión pública 2021-2023 permitirá la construcción de infraestructura necesaria para: 1) desarrollo económico priorizando la generación de empleo y creación de valor en las cadenas productivas; 2) mejora en la prestación de servicios públicos esenciales y 3) vivienda y mejoramiento del hábitat, priorizando la inversión destinada a satisfacer las necesidades básicas de los habitantes en los lugares postergados.

Se presenta un presupuesto que busca garantizar el cumplimiento de los lineamientos planteados para la gestión: mejorar la provisión de bienes y servicios públicos cuidando a los más vulnerables y establecer condiciones para el desarrollo sostenible de la economía provincial junto a la generación de empleo.