



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
**CIENCIAS
ECONÓMICAS**

ANÁLISIS DEL FONDO ANTICÍCLICO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

TESIS DE GRADO – LICENCIATURA EN ECONOMÍA

AUTOR:

MARÍA CRISTINA COLL

LEGAJO N°29.896

DIRECTOR:

FRANCO BIGNONE

MENDOZA, 2024



Índice

1.	Resumen Técnico	2
2.	Introducción.....	3
3.	Antecedentes	4
4.	Marco Teórico	12
	Ley Provincial N°7.314 y Decreto Reglamentario N°1.671	16
	Proyecto de ley.....	17
5.	Coyuntura de la provincia	18
6.	Fondo Anticíclico de Mendoza	25
6.1	Constitución del Fondo.....	26
	6.1.1 Cómo debería haberse constituido según Ley N°7.314.....	26
	6.1.2 Cómo se constituyó.....	30
6.2	Utilización del Fondo.....	33
	6.2.1 Cuándo debería haberse utilizado según Ley N°7.314.....	33
6.3	Resumen de utilización y constitución	36
7.	Análisis proyecto de ley	38
8.	Conclusiones	43
9.	Bibliografía.....	46
10.	Anexo	48



1. Resumen Técnico

Para evitar que las fluctuaciones económicas afecten en profundidad las finanzas provinciales, es posible utilizar herramientas fiscales contracíclicas. En Mendoza, bajo la Ley Provincial N°7.314, se regula la integración y utilización de un Fondo Anticíclico. Ha surgido en la provincia un debate sobre su eficacia en la implementación, por lo que el Poder Ejecutivo ha presentado un proyecto de ley que modifica el diseño del fondo. El presente trabajo estudia las reglas explicitadas en la ley vigente y simula lo que debería haber sucedido respecto a la conformación y utilización si se cumplieran dichas pautas, para compararlas con los mismos resultados según las reglas expuestas en el proyecto de ley.

El análisis revela que, desde la creación del fondo, este se logró constituir solo en 2006 y 2007. En los años siguientes, su stock se redujo considerablemente, llegando a solo \$8 millones en 2022. Esto correspondió a las recurrentes suspensiones de la integración del fondo en las Leyes de Presupuesto. Respecto a la utilización, se descubre que bajo la ley actual los períodos de ajuste son muy extensos lo que no permite que la provincia acumule fondos para afrontar las crisis.

Considerando el proyecto de ley, no existiría un período de ajuste tan extenso, permitiendo mayor cantidad de ejercicios en los cuales se cumplen las condiciones para su conformación. Con la reintegración gradual, la constitución mínima es considerablemente menor a la que ocurriría si se cumpliera con los parámetros de la ley vigente. Se destacan en el proyecto de ley la mejor especificación en la definición de variación de los recursos corrientes y una norma de conformación más clara y coherente con la realidad económica y las prácticas presupuestarias de la Administración Pública. Por otro lado, se eliminó la restricción de uso de los fondos para financiar aumentos permanentes en los gastos corrientes primarios, lo cual podría generar déficits y problemas fiscales a futuro.

Palabras clave: Fondo anticíclico - Política fiscal - Ciclo económico



2. Introducción

En las últimas décadas, Argentina ha experimentado recurrentes crisis económicas que han tenido un impacto significativo en su desarrollo en comparación con otros países de la región. Estas crisis, caracterizadas por factores como la alta inflación, la volatilidad del tipo de cambio y la deuda elevada han ocasionado un entorno de incertidumbre en el país que ha impactado en la capacidad de mantener un crecimiento sostenido.

En la provincia de Mendoza, inmersa en este contexto de constantes fluctuaciones económicas, nace la necesidad de estudiar los instrumentos que tiene el gobierno provincial para mitigar los impactos adversos de las crisis y conducir a la economía hacia un sendero de estabilidad y crecimiento. Dentro de los instrumentos fiscales se encuentran los fondos anticíclicos, los cuales constituyen una herramienta para atenuar los impactos de los ciclos económicos en las cuentas públicas de la Provincia, contrarrestando los efectos adversos de las recesiones con los períodos de auge. El objetivo de estos fondos es el de conseguir una mayor estabilidad, estimulando al sector privado y, así, conseguir un mayor desarrollo y crecimiento económico.

El Fondo Anticíclico de Mendoza rige actualmente bajo la Ley Provincial N°7.314 de Responsabilidad Fiscal del año 2005, en la cual la Provincia se adhiere a la Ley Nacional N°25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. En la ley provincial mencionada se presentan los lineamientos que deben cumplirse para la administración del fondo y se especifican las reglas de constitución y utilización. Estudiando la información disponible del Fondo Anticíclico Provincial desde su creación, se halla que, debido a la falta de fondos en épocas de recesión y a la deficiencia en la aplicación de esta norma, se está considerando en la legislatura la posibilidad de cambiar las reglas de conformación y utilización del fondo.

Bajo esta problemática, se propone en el presente trabajo analizar las reglas plasmadas en la ley vigente y en el proyecto de ley en lo referido al Fondo Anticíclico Provincial. De esta manera, se plantea responder el interrogante de, por un lado, si el fondo ha sido conformado y utilizado por los gobiernos de la Provincia de Mendoza conforme a la Ley Provincial N°7.314, y, por otro lado, se busca responder cómo hubiera sido la conformación y utilización del Fondo Anticíclico si hubiera estado vigente el proyecto de la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal.

Para ello, se realizará en una primera instancia una revisión de los antecedentes referidos a la temática, el cual se encuentra en el apartado 3 y contiene un breve análisis de los fondos de otras jurisdicciones que tienen objetivos semejantes al de Mendoza. Luego, en el apartado 4, se desarrollará el marco teórico, donde se expondrán las definiciones relevantes para la temática, incluyendo el marco normativo necesario para este trabajo. Posteriormente, en el apartado 5, se realizará una descripción de la coyuntura de Mendoza, analizando variables tales como PBG, recursos, erogaciones y deuda pública.

En las siguientes secciones se comenzarán a desarrollar las simulaciones del Fondo Anticíclico. En el apartado 6 se realizará la simulación respecto de lo que debería haber sucedido en la constitución y utilización del fondo si se hubieran respetado las reglas de la Ley N°7.314 para el período 2012 a 2022, y se las comparará con lo que efectivamente sucedió. Luego, en el apartado 7 se realizará la simulación respecto de lo que debería haber sucedido si hubiera estado vigente el proyecto de ley en el mismo período, y se lo comparará con los resultados encontrados en la sección 6.

Por último, se expondrán las conclusiones obtenidas a lo largo de la investigación, en donde se resumirán los resultados de las simulaciones realizadas y se responderán los interrogantes planteados en este trabajo.

3. Antecedentes

Los fondos anticíclicos son una herramienta fiscal que muchos economistas y políticos han estudiado en todo el mundo, ya que tienen el objetivo de suavizar las fluctuaciones de las economías. Son una herramienta fiscal relativamente nueva dado que comenzaron a utilizarse en los años 80', por lo que los estudios existentes de esta temática son recientes. Esta herramienta es especialmente relevante para América Latina, dado que es una región que enfrenta una alta volatilidad económica (Centro de Implementación de Políticas Públicas para Equidad y el Crecimiento [CIPPEC], 2008). Esta volatilidad ha perjudicado al crecimiento y desarrollo de los países latinoamericanos, que necesitan encontrar formas de reducirla para poder alcanzar un crecimiento económico sostenido y mejorar el bienestar de la población más vulnerable en el largo plazo, como señalan Braun y di Gresia (2003) en un estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo. Los autores indican que a partir de la mayor estabilidad macroeconómica y la reducción de los shocks que sufre la población en las crisis, especialmente los más vulnerables, se podría lograr un mayor nivel de bienestar.

En la literatura económica, se recomienda que los gobiernos utilicen políticas fiscales contracíclicas para contrarrestar el comportamiento de la economía (CIPPEC, 2008), es decir, que realicen políticas expansivas en las épocas de depresión y políticas contractivas en los momentos de auge económico. Esta recomendación se basa en que las políticas contracíclicas aumentan el bienestar permiten suavizar el consumo, la volatilidad del PBI y evitan los cambios frecuentes en las políticas impositivas que podrían llevar a generar distorsiones en la economía (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social [ILPES], 2007).

En muchos países y especialmente en los países menos desarrollados, existen diversos problemas que imposibilitan la implementación de este tipo de políticas. Entre ellos se encuentra que los ingresos fiscales son procíclicos, es decir, aumentan en los momentos donde la economía está creciendo y disminuyen cuando la economía está decreciendo, lo cual dificulta el financiamiento de las



políticas anticíclicas en los períodos de crisis. Otro problema que se presenta es la posibilidad para financiar estas políticas a través del endeudamiento. A los gobiernos de estos países les dificulta aumentar su deuda, debido a que presentan niveles muy altos de deuda pública, o porque en los momentos de crisis la posibilidad de endeudarse es a un costo muy alto, dado que el riesgo país se eleva y aumenta la tasa de interés a la que se puede endeudar el país (Carrera, Perez y Saller, 2000). Esto lleva a que los gobiernos se vean limitados a recortar los gastos en épocas de crisis y puedan aumentarlos en épocas de auge económico (Ocampo, 2011), lo cual conduce a que los gastos fiscales también sean procíclicos, colaborando a que la economía no se estabilice.

Guzmán (2007) observa que, coincidiendo con lo anteriormente expuesto, las políticas fiscales son procíclicas en la mayoría de los países en desarrollo, mientras que en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) las políticas fiscales son contracíclicas o acíclicas. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (2007) sostiene que la política fiscal tiende a ser procíclica en tiempos de bonanza y contracíclica en tiempos de escasez, ya que en general se acepta el déficit en períodos de crisis, pero no se generan superávits en los momentos de auge económico, lo que ha generado un aumento generalizado de la deuda pública.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realiza un estudio sobre la política fiscal anticíclica en América Latina en el cual analiza la correlación entre los componentes cíclicos del gasto total, el gasto social y el PIB para los países de América Latina y la OCDE en el período 1972-1997 (Braun y di Gresia, 2003). El estudio concluye que el gasto social y el gasto total son más procíclicos en América Latina que en los países de la OCDE. También demuestran la existencia de correlación cíclica de la política fiscal con la volatilidad del PIB para una muestra de 88 países.

Asimismo, el BID (2018) en otra publicación analiza el gasto público a lo largo del ciclo económico para datos entre 1980 y 2016, en el cual se concluye que la mayoría de los países desarrollados han aplicado políticas contracíclicas, mientras que los países en desarrollo han usado políticas fiscales procíclicas. De esta manera, explica que los gobiernos persiguen políticas procíclicas debido a las distorsiones políticas y a las instituciones débiles, debido a la falta de visión a largo plazo por parte de los responsables de las políticas públicas y a la presión política para aumentar el gasto cuando los recursos son abundantes y, como resultado inevitable, la necesidad de reducir el gasto en tiempos difíciles. Otro argumento que enuncia en el documento es el acceso limitado a los mercados internacionales de crédito, ya que algunos países a menudo pierden acceso o enfrentan costos elevados de endeudamiento en tiempos difíciles como consecuencia de un gasto ineficiente y un endeudamiento excesivo durante las épocas de bonanza económica. Los autores recomiendan a los países que el gasto corriente sea acíclico, ya que no deben depender de las fluctuaciones del ciclo económico, sino que deben perseguir un objetivo de largo plazo (por ejemplo, los gastos en educación y salud), mientras que

los gastos de capital deben ser contracíclicos ya que son una herramienta clave para contrarrestar los efectos negativos en tiempos difíciles.

En Argentina, se ha observado que tanto los ingresos como los gastos fiscales se comportan de manera procíclica, esto se atribuye en gran medida a la estructura del sistema tributario que está fuertemente vinculado a la actividad económica (CIPPEC, 2008). Dentro de la recaudación tributaria nacional, los dos impuestos que mayor recaudación generan son el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto al Valor Agregado, según datos del Ministerio de Economía de la Nación. Por un lado, las ganancias de las empresas y los ingresos de las personas suelen verse afectadas por el ciclo económico, por lo que la base imponible de este impuesto tiende a comportarse cíclicamente. Por otro lado, el IVA es un impuesto sobre el consumo, por lo que se relaciona directamente con las fases económicas. Luego, los recursos gubernamentales del país se encuentran comprometidas durante los momentos de recesión. Además, la ausencia de sistemas que fomenten la acumulación de recursos en las etapas de crecimiento económico y la discrecionalidad en las políticas han llevado a la necesidad de recortar los gastos durante las recesiones.

Este comportamiento procíclico en la política fiscal también se refleja en la coparticipación federal de impuestos, impidiendo a las provincias realizar políticas que establezcan los ciclos económicos. Melamud (2010) estimó, para una publicación del ILPES, la sensibilidad de los ingresos provinciales (propios y de origen nacional) respecto del ciclo económico a través del método mínimos cuadrados ordinarios con datos desde 1983 a 2006, y llegó a la conclusión de que dichos ingresos son elásticos al PBI, donde los ingresos propios y los ingresos de origen nacional aumentaron en promedio 1,23% y 1,19% respectivamente por cada 1% de aumento del PBI. Estos resultados indican que cuando la economía se encuentre en su etapa recesiva, las provincias dependerán en mayor medida del gobierno nacional, dado que los ingresos propios disminuyen en mayor proporción que los de origen nacional.

Asimismo, el CIPPEC (2008) analizó la correlación entre los impuestos provinciales y el PBI de Argentina para el período 1987-2006, donde se obtuvo que la recaudación total provincial se encuentra fuertemente correlacionada con el PBI, y que los impuestos con mayor correlación son el Impuesto a los Ingresos Brutos y a los Sellos, mientras que los de menor correlación son el Impuesto Automotor e Inmobiliario. Además, en el mismo documento realiza un análisis de regresión entre los impuestos provinciales y el PBI llegando en todas las regresiones a que el coeficiente que acompaña al ciclo del PIB fue significativo para explicar las variaciones en la recaudación de los impuestos provinciales.

Por lo analizado hasta aquí, es evidente que los gastos e ingresos fiscales en Argentina siguen un patrón cíclico que refleja las fluctuaciones económicas del país. Esto se traduce en que las finanzas argentinas tienden a estar comprometidas, especialmente durante los momentos de crisis económicas. En este contexto, se destaca la necesidad de estudiar las razones por las cuales existen estos patrones.

En el libro mencionado en el párrafo anterior, el CIPPEC enumera las razones por las cuales en América Latina existe una mayor prociclicidad fiscal. Entre ellas menciona la baja proporción de estabilizadores automáticos en el gasto público, la elevada volatilidad, la alta discrecionalidad, las limitaciones políticas, las debilidades institucionales, el crédito limitado y la incapacidad para ahorrar. Algunas soluciones que presenta para dichos problemas son los fondos de estabilización fiscal, las reglas fiscales y el uso de estabilizadores automáticos en el gasto total. De igual manera, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) recomienda que las políticas se orienten al “fortalecimiento de los estabilizadores fiscales automáticos, y a promover la constitución de fondos anticíclicos” (Melamud, 2010).

La utilización de reglas fiscales se ha ido popularizando en los países a lo largo del tiempo. En los años 90' sólo cinco países (Alemania, Indonesia, Japón, Luxemburgo y Estados Unidos) tenían reglas fiscales, y para el año 2012 ya 76 países utilizaban reglas fiscales para mostrar un compromiso creíble con la disciplina fiscal a largo plazo (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2012). Para la CEPAL, esta expansión es debido al deterioro de las condiciones fiscales tanto en países desarrollados como no desarrollados y argumenta que:

las reglas se implementan para que el comportamiento político sea responsable y para que la economía sea estable. Es sabido que un comportamiento fiscal imprudente perjudica la estabilidad macroeconómica (en lo referente a precios relativos, términos de intercambio, tasa de interés, tipo de cambio real y crecimiento), la seguridad del sistema financiero, la reputación del país en los mercados internacionales de crédito y la inversión privada (Melamud, 2010, p. 13).

Así, una recomendación de política fiscal anticíclica que realiza la CEPAL es seguir “una regla que ajuste el resultado financiero en base a la fase del ciclo económico, permitiendo déficits fiscales cuando el crecimiento es por debajo de la tendencia, pero exigiendo superávit cuando el crecimiento es por encima de la tendencia”. El CIPPEC recomienda a países latinoamericanos aumentar el ahorro en los tiempos de bonanza, aplicando reglas fiscales que pongan un límite al gasto total o que exija un superávit estructural, y utilizar dicho superávit para la reducción de la deuda o colocarlo en un fondo de estabilización fiscal (Braun y di Gresia, 2003).

La utilización de un fondo anticíclico permite que los ahorros acumulados en etapas de crecimiento financien la expansión del gasto en las recesiones sin tener que recurrir a los mercados financieros, dando señales de una política fiscal sustentable (Melamud, 2010), generando confianza y tranquilidad al sector privado. Por otro lado, en los países con alta pobreza y gran desigualdad no siempre es posible conformar fondos para que sean utilizados en los momentos de crisis, ya que en estas economías el superávit será más propenso a ser gastado rápidamente, para inyectar dinero en la economía, financiando inversiones internas (Instituto de Economía Aplicada y Sociedad [IDEAS],

2021). Es por esto que muchos países de Latinoamérica incumplen las reglas anticíclicas, generando desconfianza e inestabilidad, lo cual puede causar que las inversiones se reduzcan. Por lo tanto, para que los fondos anticíclicos efectivamente atenúen los efectos adversos de los cambios en el ciclo económico, se requiere mantener un compromiso constante y respetar los parámetros determinados para su funcionamiento y con transparencia fiscal, por lo que es necesaria la institucionalización de los fondos anticíclicos (Uña y Bertello, 2007).

Los fondos anticíclicos desempeñan un papel crucial en la gestión de las economías nacionales y la mitigación de los impactos de las fluctuaciones económicas. A lo largo del mundo, diversos países han establecido fondos de este tipo, cada uno con sus objetivos y fuentes de financiamiento específicos. A continuación, se presentan ejemplos de algunos de los fondos anticíclicos internacionales:

- Fondo Noruego del Petróleo: fue creado en 1990 como respuesta a la preocupación del gobierno por la volatilidad del precio internacional del petróleo y con el objetivo de garantizar la estabilidad económica de largo plazo. Este fondo se financia con los ingresos provenientes de la explotación del petróleo y gas. Los recursos se invierten en instrumentos financieros en el exterior y se utiliza para financiar el déficit fiscal no petrolero según lo determine el Parlamento (Céspedes y Rappoport, 2006). La regla que se sigue es gastar sólo el equivalente del rendimiento real del fondo, que se estima en alrededor del 3% anual, para que los ingresos petroleros se incorporen gradualmente a la economía noruega y se evite una total dependencia, escapando así de la llamada “enfermedad holandesa” (Norges Bank Investment Management, 2019).
- Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) en Chile: Fue constituido en 2007 con los aportes del antiguo Fondo de Estabilización de los Ingresos del Cobre (Ministerio de Hacienda de Chile, 2020) y su administración está a cargo del Banco Central de Chile con instrucciones del Ministerio de Hacienda. Se utiliza para financiar los déficits fiscales y para amortizar la deuda pública, con el objetivo de estabilizar los ingresos y gastos fiscales contribuyendo a que el gasto fiscal no se vea mayormente afectado por los vaivenes de la economía mundial y de los ingresos provenientes de los impuestos, el cobre y otras fuentes. Según el texto de la Ley N°20.128 de Chile, el gobierno puede aportar al fondo hasta por un monto máximo anual equivalente al saldo resultante luego de restar al superávit fiscal efectivo, el aporte al Fondo de Reserva de Pensiones, siempre que este saldo sea positivo.

Como puede apreciarse en los ejemplos internacionales anteriores, los fondos se encuentran vinculados a las variaciones del precio de una commodity, el precio del petróleo en el caso de Noruega y el precio del cobre en el caso de Chile. Estos fondos se promovieron en dichos países ya que sus economías se basan en gran medida en estas actividades. En nuestro país, en la Provincia de Neuquén también se utiliza un fondo anticíclico de este tipo ya que la economía y los ingresos fiscales de dicha

provincia son altamente dependientes de los hidrocarburos (IDEAS, 2021). A continuación, se detallan algunas particularidades de dicho fondo según la Ley Provincial N° 3.269 del año 2021.

- Subfondo Anticíclico de Neuquén: Se creó con el objeto de amortiguar caídas en los ingresos corrientes de la Administración pública provincial y asistirle en situaciones de desastres y emergencias sanitarias. Se integra con los recursos que ingresen al “Fondo de Estabilización y Desarrollo del Neuquén”, es decir, con el 50% de las regalías de la producción exportada de petróleo y de gas natural, hasta alcanzar un monto máximo del 20% de los recursos corrientes de la Administración pública provincial. Los fondos acumulados pueden utilizarse siempre y cuando se garantice un monto mínimo de integración equivalente a diez millones de dólares estadounidenses, y cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones:
 - a) Si durante un mes, la suma de la recaudación de impuestos provinciales, las transferencias automáticas nacionales y las regalías hidrocarburíferas es menor en un 10 % al valor previsto en el presupuesto vigente. En este caso, el monto máximo de recursos a utilizar del Subfondo no puede superar el defecto de recursos del mes.
 - b) Si en el Presupuesto se prevé una reducción interanual de los ingresos por regalías de petróleo y gas en términos reales. El Poder Ejecutivo puede incluir en el proyecto de ley de presupuesto la previsión de compensaciones trimestrales de los menores ingresos reales presupuestados de regalías de petróleo y gas, fijando un monto máximo anual a utilizar.
 - c) En caso de que la Legislatura del Neuquén declare una situación de desastre o emergencia sanitaria utilizando los fondos para atender las necesidades específicas derivadas de esta situación.

El Fondo Anticíclico de Neuquén fue sancionado en plena crisis de COVID-19 cuando la provincia enfrentaba una fuerte caída de los recursos provenientes de los hidrocarburos. Al ser una actividad cíclica, en períodos de auge la provincia recibe grandes ingresos por regalías, pero en períodos de crisis, estos ingresos pueden caer significativamente, poniendo en riesgo las finanzas provinciales. Es por ello que el gobierno dispuso de la creación de este fondo para poder trabajar con certeza sobre la recaudación futura y generar mayor estabilidad económica. No se puede llegar a una conclusión sobre el funcionamiento de este fondo, ya que es un instrumento relativamente nuevo, aunque se puede decir que a enero de 2023 acumula \$13.556 millones (Mejor Energía, 2023, Marzo 21), lo que representa aproximadamente un 23% de los ingresos corrientes de la provincia en un mes.

La efectividad de las políticas anticíclicas se puede observar en el mayor crecimiento y menor volatilidad económica de Chile en comparación con otros países de la región. Por otro lado, los fondos de Chile y Noruega funcionaron porque ambos países establecieron un marco fiscal transparente, creíble y con disciplina fiscal, implementando reglas claras en la política fiscal. Estos fondos fueron exitosos

en sus objetivos, el fondo chileno mitigó los efectos de la crisis del 2008, y evitó que las presiones políticas afectaran al superávit fiscal, el fondo noruego se convirtió en el fondo de estabilización económica soberano más grande del mundo (IDEAS, 2021).

A lo largo de los años, Argentina ha implementado reglas fiscales en la búsqueda de controlar el déficit fiscal y la deuda pública, y promover la disciplina fiscal en el país. La utilización de reglas comenzó en la década de 1990 con la Ley N° 24.156 de administración financiera donde se presentan reglas de procedimientos presupuestarios y administración de los recursos públicos (Melamud, 2010). Luego, en 1999, con la Ley N° 25.152 de administración de los recursos públicos se constituye un fuerte antecedente de reglas de transparencia y principalmente de reglas numéricas (Instituto Argentino de Análisis Fiscal [IARAF], 2019). En ella se fijó un cronograma de reducción gradual del déficit, se limitó el crecimiento del gasto público primario y se creó un Fondo Anticíclico para Argentina, entre otras cosas. También, se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al dictado de normas que concuerden con esta Ley.

En las reglas para el fondo mencionado en el párrafo anterior se dispuso que la constitución sería con el 50% de los recursos provenientes de las concesiones y de acciones remanentes de las empresas públicas nacionales privatizadas, y con los superávits financieros de cada ejercicio fiscal, que como mínimo debe ser el 1% de los recursos corrientes del Tesoro nacional en el año 2000, 1,5% para el año 2001 y 2% a partir del 2002. Su integración podía alcanzar hasta un 3% del PBI, y los excedentes de ese monto podían aplicarse a la cancelación de deuda externa, inversión pública o gasto social. Los recursos se podían utilizar cuando se verificase una reversión del ciclo económico el cual se tomaba del indicador anticipado del ciclo elaborado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán u otro organismo estatal, y se utilizaba bajo las siguientes condiciones:

- a) Los recursos utilizados en un ejercicio no debían exceder la diferencia entre los ingresos fiscales presupuestados y los efectivamente recaudados en dicho ejercicio. Este inciso fue observado por art. 10 del Decreto Nacional N° 1017/99.
- b) La utilización de recursos en un ejercicio no podía exceder el 50% del monto total acumulado al inicio del ejercicio.
- c) Los recursos no podían destinarse a financiar aumentos permanentes del nivel de gastos primarios.

Por la crisis que atravesó el país a comienzos de la década del 2000 fue que no se cumplieron los compromisos expuestos. El fondo nunca logró acumular saldos suficientes que pudieran ser utilizados en los momentos de recesión económica (Braun y Gadano, 2007), y en las subsiguientes leyes de presupuesto fueron suspendidas las exigencias determinadas en la Ley N° 25.152 (IARAF, 2019). Luego, en el año 2004 se sancionó la Ley N° 25.917 donde se creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal con el objetivo de establecer reglas generales de comportamiento fiscal tanto

para el Gobierno Nacional como para los provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para otorgar de mayor transparencia al sector público, así como lo expresa su artículo primero. En dicha ley se establecen reglas cualitativas, cuantitativas y de transparencia para el control de variables fundamentales como el gasto, la deuda y los resultados presupuestarios, y para garantizar el acceso a la información fiscal (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal [CFRF], 2016). En el segundo párrafo del artículo 20, se menciona que el Gobierno Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben constituir fondos anticíclicos fiscales. Este régimen fue de adhesión voluntaria para las jurisdicciones provinciales y municipales, de las cuales se adhirieron 21 provincias, incluida la Provincia de Mendoza, y 514 municipios.

Bajo la Ley provincial N°7.314 del año 2005, la Provincia de Mendoza se adhiere al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, donde se reglamenta los principios de responsabilidad fiscal para la provincia y los municipios. En dicha ley se crea el Fondo Anticíclico Provincial y municipal, el cual continúa vigente a la fecha. En el articulado se establece que el Fondo Anticíclico Provincial se constituirá con al menos el 50% de los recursos corrientes de rentas generales que se excedan al presupuesto, mientras que los Fondos Anticíclicos Municipales se formarán con un 10% del excedente de recursos corrientes participables en comparación al presupuesto. Se dispone que se integrarán hasta alcanzar el 2% del PBG (Producto Bruto Geográfico) para el fondo provincial y el 8% de los Ingresos Corrientes Municipales para los municipales. Cuando se alcancen dichos montos, los excedentes acumulados durante ese ejercicio serán aplicados a la cancelación de deuda pública consolidada y/o a inversión en obra pública. Por otro lado, se explicita que se utilizarán los recursos acumulados en los fondos cuando exista una caída mensual interanual en la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos o en la Coparticipación Federal de Impuestos y Regímenes Especiales mayor al 5%, por 3 meses consecutivos.

Vega, García Ojeda y Diblasi (2018) realizan una evaluación descriptiva del funcionamiento de las reglas establecidas en el régimen provincial de responsabilidad fiscal para los años 2005 a 2016, en la cual analizan si las reglas establecidas se cumplen en la práctica. Respecto al diseño de la regla del Fondo Anticíclico, encuentran dos inconvenientes. El primero se relaciona con utilizar al PBG como indicador para calcular la integración máxima del fondo, debido a la falta de estimaciones trimestrales o mensuales del PBG en la provincia y, además, que la publicación de éste se encuentra disponible luego de cerrado el ejercicio. Esto crea un desafío temporal ya que la dinámica de los recursos y el cálculo del PBG son procesos diferentes, lo que hace que sea imposible cumplir con la regla en este aspecto. El segundo inconveniente se relaciona con la condición para activar el uso del fondo anticíclico, ya que, en un contexto inflacionario, es poco probable que la recaudación caiga en términos nominales. En el análisis de la evolución de la tasa de variación de la recaudación de Ingresos Brutos y de los recursos provenientes de la coparticipación federal y regímenes especiales, concluyen que nunca existió una caída

por tres meses consecutivos en las mismas. Como resultado, el uso del fondo anticíclico termina siendo dejado a la discreción, lo cual desvirtúa el propósito original para el que fue creado.

Por otro lado, desde el año 2012, en las leyes de presupuesto de la provincia se ha autorizado a suspender la constitución de los Fondos Anticíclicos siempre que el resultado financiero esperado para el cierre del año sea negativo o deficitario. Teniendo en cuenta los inconvenientes enunciados en el párrafo anterior y las suspensiones explicitadas en los presupuestos, se presenta la necesidad de analizar la normativa vigente en relación con el fondo anticíclico. Es así como, en el año 2023 se presentó en la Legislatura de Mendoza el proyecto de una nueva ley de responsabilidad fiscal en el cual se destaca “el rediseño del Fondo Anticíclico para poder garantizar su constitución tras 17 años de suspensiones” (Los Andes, 2023, mayo 3).

Luego de revisar la bibliografía disponible, se evidencia que no abundan estudios que analicen los fondos anticíclicos del país, y a su vez, de la Provincia de Mendoza. Por lo tanto, se plantea la necesidad de actualizar y ampliar el trabajo previo realizado por Vega, García Ojeda y Diblasi en relación con la verificación del cumplimiento de las reglas establecidas para el fondo, según lo estipulado en la Ley de Responsabilidad Fiscal de Mendoza. De este aporte se rescata que no se han seguido las reglas establecidas, lo que plantea el interés por explorar las posibles implicaciones de una implementación continua de la Ley, sin interrupciones en la constitución del fondo, a fin de evaluar si el diseño actual de este cumple eficazmente con sus objetivos de estabilización económica. Además, es de utilidad examinar el proyecto de ley para destacar las potenciales consecuencias de su implementación en la provincia.

4. Marco Teórico

En base a la literatura económica, los objetivos más relevantes que debe perseguir la política fiscal son los siguientes (Nuñez Miñana 1998):

- Satisfacción de las necesidades sociales.
- Correcciones en la asignación de recursos.
- Redistribución del ingreso.
- Estabilización de la economía.
- Desarrollo económico.
- Independencia nacional.
- Equilibrio territorial.



Los objetivos anteriormente enunciados no se alcanzan solos, sino que se necesita la acción de la política pública para conseguir los resultados deseados, para ello, las funciones que deben cumplir las finanzas públicas según Musgrave y Musgrave (1992) son las siguientes:

- Función de asignación: hace referencia a la provisión de bienes sociales.
- Función de distribución: realización de políticas para ajustar la distribución de la renta y la riqueza hacia lo considerado socialmente “justo” o “equitativo”.
- Función de estabilización: uso de políticas presupuestarias para mantener un alto nivel de empleo, estabilidad de precios y crecimiento económico.

En este trabajo nos centraremos en el objetivo de estabilización de la economía, teniendo en cuenta los instrumentos fiscales, donde el gobierno debe buscar equilibrio fiscal y estabilizar el ciclo económico. Lucas (1977) define al ciclo económico como los movimientos del Producto Bruto Nacional en relación con la tendencia. Así, el ciclo económico se divide en cuatro etapas:

- Expansión: período en el cual el producto crece.
- Auge: cuando la economía se encuentra en su punto máximo.
- Recesión: período en el que la actividad económica disminuye.
- Depresión: cuando la economía se encuentra en su punto mínimo.

El ciclo económico se caracteriza por la sucesión de estas etapas, donde en la fase de expansión la economía, los ingresos y el empleo crecen, mientras que, durante la fase recesiva la economía se contrae los ingresos disminuyen y el empleo se reduce. En consecuencia, la política fiscal debe buscar mantener la economía cerca de su nivel de tendencia de largo plazo y suavizar los ciclos económicos para evitar profundas crisis y proporcionar un entorno estable para que la economía se desarrolle. Dentro de los beneficios que brinda la estabilidad económica, el CIPPEC menciona que reduce la incertidumbre y motiva la confianza, lo que provoca que las personas y empresas dediquen menos tiempo y recursos a protegerse de imprevistos y realicen innovaciones e inviertan, lo que impulsa al crecimiento económico (Rapetti, s.f.).

Los gobiernos cuentan con herramientas para estabilizar los ciclos económicos, entre ellas las políticas fiscales contracíclicas a través de cambios en los ingresos y gastos públicos. En las situaciones en las que la economía se encuentra por debajo de la tendencia de largo plazo, los gobiernos pueden realizar políticas fiscales expansivas, aumentando el gasto o disminuyendo impuestos para estimular la demanda y así impulsar la economía hacia su tendencia natural. Por otro lado, cuando la economía se encuentra por encima de su tendencia, los gobiernos pueden realizar políticas fiscales contractivas disminuyendo el gasto o aumentando impuestos.

Para la aplicación de las políticas fiscales contracíclicas existen estabilizadores automáticos que se encargan de estabilizar la economía. Los estabilizadores automáticos “consisten en aquellos

impuestos y partidas del gasto que funcionan de manera tal que atenúan el ciclo económico” (Pietrobuono y Todesca, 2013). Durante las recesiones, los estabilizadores automáticos funcionan transfiriendo el impacto a las cuentas públicas liberando recursos al sector privado y, por el contrario, cuando la economía se encuentra en expansión, los estabilizadores reducen el gasto público o incrementar los impuestos, con el objetivo de moderar el aumento de la actividad económica. Ejemplos de estabilizadores automáticos que se aplican generalmente son los impuestos progresivos, los seguros de desempleo, transferencias fiscales automáticas y los fondos anticíclicos.

Por otro lado, la aplicación de políticas fiscales puede ser a través del enfoque de las reglas o la discrecionalidad. Las reglas fiscales son pautas autoimpuestas por los gobiernos, las cuales se enuncian con anterioridad a la aplicación y limitan el accionar político al cumplimiento de estas normas para lograr una política fiscal sostenible (IARAF, 2019). La discrecionalidad es aplicada cuando la autoridad fiscal emplea medidas para alcanzar un objetivo macroeconómico en base a las circunstancias y a la información que tiene en un momento determinado, sin basarse en pautas preestablecidas (Trapé, 2015).

Cada uno de estos enfoques tiene sus ventajas y desventajas. Según la CEPAL (Melamud, 2010), las principales ventajas de la discrecionalidad fiscal se relacionan con la flexibilidad política y la posibilidad de adaptabilidad, mientras que las ventajas del uso de las reglas con la estabilidad, la transparencia y la predictibilidad. Este último enfoque brinda un entorno de confianza y garantiza a los mercados que “los indicadores fundamentales de las cuentas públicas seguirán siendo predecibles y sólidos, independientemente del gobierno que ocupe el poder”, aislando la política fiscal de los intereses políticos. Luego, se rescata que la finalidad de la aplicación de las reglas es alcanzar un comportamiento político responsable, una economía estable y un entorno de confianza.

Además, la CEPAL define que las reglas fiscales se dividen en tres categorías, las de procedimiento (o cualitativas), las numéricas (o cuantitativas), y las de transparencia. Las de procedimiento establecen los procesos para la formulación y decisión de la política fiscal, incluyendo el diseño, ejecución, registración y evaluación del presupuesto. Las numéricas son indicadores analíticos de desempeño fiscal, como el déficit presupuestario, la deuda, el crecimiento del gasto o de las erogaciones en personal. Las de transparencia establecen los requisitos y mecanismos para la publicación de información fiscal, tales como informes, planillas, cierres de ejercicio, etc., estas reglas garantizan el acceso a la información pública.

Se observa la importancia del presupuesto como herramienta para la política fiscal, ya que desempeña un papel fundamental en la planificación, ejecución y control de las políticas fiscales y económicas. El Gobierno Nacional define al Presupuesto Nacional como la Ley que planifica los ingresos que recibirá el Gobierno y cómo se aplicarán para satisfacer las necesidades de la población como son la seguridad social, educación, salud, seguridad y justicia, entre otras (Ministerio de Economía, 2023). Además, tiene en cuenta al presupuesto como un instrumento dinámico y flexible de

política económica y planificación gubernamental, y la considera como la “ley de leyes” por reflejar los gastos y recursos fiscales del Estado.

Las principales reglas numéricas que se pueden aplicar, según el Consejo Federal de Inversiones (IARAF, 2019), son las siguientes:

- a) Regla sobre la deuda: se limita el stock de deuda o el nivel de los servicios de deuda para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública.
- b) Regla sobre el resultado fiscal: se establece un límite sobre el nivel del resultado fiscal o un presupuesto equilibrado para ayudar a garantizar la sostenibilidad de la deuda pública. Esta regla puede ser procíclica.
- c) Regla de resultado estructural: se autoriza un nivel de gasto público en base a una estimación de los ingresos ajustados por el ciclo económico, eliminando el comportamiento procíclico de la política fiscal y asegurando la sostenibilidad de la deuda. Este tipo de reglas pueden ayudar a prevenir las crisis.
- d) Regla sobre los ingresos: establece un límite inferior o superior en los ingresos y su objetivo puede ser el de aumentar la recaudación de ingresos o evitar una presión fiscal elevada. Estas reglas proponen un objetivo de política tributaria y evitan el uso procíclico de recursos extraordinarios.
- e) Regla sobre los gastos: impone límites sobre el gasto total, primario o corriente y se utiliza para controlar el tamaño del Estado.

Dentro de las reglas numéricas se encuentra la constitución de Fondos Anticíclicos Fiscales, estos fondos son mecanismos financieros que buscan estabilizar la economía, donde su principal objetivo es minimizar las variaciones causadas por las fluctuaciones del ciclo económico sobre el gasto público (Uña y Bertello, 2007). Balmaceda y Narváez (2008) definen al Fondo Anticíclico Fiscal como un instrumento creado para preservar recursos en épocas de bonanza y que puedan ser utilizados en tiempos de escasez para atenuar la caída de los recursos fiscales, y así funcione como una herramienta para lograr el equilibrio financiero. Su funcionalidad es la siguiente:

Cuando el ciclo se encuentra en su fase expansiva, y los ingresos superan los niveles proyectados, un porcentaje de esos excedentes puede destinarse al Fondo Anticíclico (FA) con el fin de “suavizar” las variaciones en el largo plazo de los niveles de gasto, o también puede ser destinado a disminuir los niveles de endeudamiento actuales. Por el contrario, durante la fase restrictiva del ciclo económico, donde se cuenta con menores recursos a los presupuestados, los fondos acumulados en el FA pueden ser utilizados para mantener el gasto público en un determinado nivel. De esta forma, el FA permite, por un lado, financiar un determinado nivel de gasto en la fase de restricción del ciclo económico, y por otro lado, evitar un excesivo

crecimiento del gasto durante la fase expansiva, disminuyendo la tendencia pro cíclica del gasto público (Uña y Bertello, 2007, p. 3).

En el texto anterior se dio una definición y una funcionalidad dentro de las diferentes que existen. Dado que este documento se basa en Provincia de Mendoza, a continuación, se exponen las normativas que involucran al Fondo Anticíclico de la provincia.

Ley Provincial N°7.314 y Decreto Reglamentario N°1.671

En el año 2005, Mendoza se adhirió a la Ley Nacional N°25.917 mediante la Ley Provincial N°7.314, cuyo objetivo es establecer principios a los que la política fiscal provincial debe adecuarse para lograr equilibrio presupuestario y crecimiento económico. En los artículos del 10 al 16 de esta ley, se trata a los Fondos Anticíclicos, donde en los artículos 10, 11 y 12 se reglamenta la constitución de los Fondos Anticíclicos a nivel provincial y municipal, mientras que los artículos 13 y 14 definen las pautas que deben ser consideradas al momento de su utilización.

El artículo 10 obliga a la provincia y a los municipios de Mendoza a crear un Fondo Anticíclico con la finalidad de minimizar las diferencias entre los recursos y gastos ante cambios en el ciclo económico. En el ámbito provincial, se establece que el Fondo se debe formar con un mínimo del 50% de la diferencia entre los recursos corrientes de rentas generales ejecutados y el previsto en el Presupuesto. Por otro lado, se establece que los Fondos Anticíclicos Municipales se deben constituir con un mínimo del 10% del excedente de recursos corrientes participables que se produzca respecto del previsto en el Presupuesto, para luego repartirse según los índices correspondientes al cumplimiento de la Ley de Participación Municipal N°6.396.

En el artículo 11, se menciona que estos excedentes pueden utilizarse para cancelar deuda pública consolidada cuando el Fondo cuente con una integración mínima equivalente a una nómina salarial. En el Decreto Reglamentario N°1.671 se establece que la nómina salarial se calcula como el promedio simple de las últimas doce liquidaciones mensuales de salarios, incluyendo conceptos remunerativos y no remunerativos correspondientes a haberes mensuales, normales, regulares, habituales y permanentes correspondiente a agentes de la planta permanente y temporaria, contratados y personal que perciba honorarios que revisten en organismos de carácter 1, 2 y 3.

Según el artículo 12, el Fondo Provincial debe integrarse hasta alcanzar un máximo del 2% del PBG correspondiente a las proyecciones del ejercicio anterior calculado e informado por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, superado dicho monto, se puede destinar a cancelar deuda pública consolidada y/o a inversión en obra pública. En el caso de los Fondos Municipales individuales este límite corresponde al 8% de los ingresos corrientes contemplados en cada Presupuesto Anual aprobado por el respectivo Concejo Deliberante.

En el artículo 13, se define la recesión del ciclo económico como la etapa en la cual ocurra una caída interanual mayor al 5% en la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos o en los recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos y Regímenes Especiales (netos de retenciones) por 3 meses consecutivos. La provincia se encuentra habilitada a utilizar los recursos acumulados en los Fondos cuando se cumpla la situación de etapa recesiva o en los momentos en los cuales exista un contexto económico internacional desfavorable que pueda afectar la actividad de la jurisdicción. También, se especifica que los recursos acumulados en los Fondos no pueden destinarse a financiar aumentos permanentes del nivel de gastos corrientes primarios (calculado como el total de Erogaciones Corrientes menos la partida Intereses y Gastos de la Deuda) en ningún área de la Administración Central, Organismos Descentralizados, Cuentas Especiales y Municipios. Se deben volver a integrar los Fondos cuando transcurran 12 meses consecutivos con tasas interanuales positivas en la recaudación de Ingresos Brutos o en los recursos de la Coparticipación Federal y Regímenes Especiales.

En el artículo 14 se especifica que cuando existan las condiciones para la utilización, los montos que integren al Fondo Anticíclico deben ser considerados como Ingresos Corrientes. El artículo 15 define que los recursos del Fondo Provincial deben integrar un fondo fiduciario administrado por la Administradora Provincial del Fondo para la Transformación y el Crecimiento, donde tanto su integración como su utilización deben ser decididas mediante “Decreto Acuerdo”. También, los fondos de los municipios deben ser administrados por los secretarios de hacienda de cada uno de ellos y se deben plasmar en un Decreto Municipal. Los recursos de los fondos deben ser colocados en instrumentos financieros asimilables a plazos fijos y/o Fondos Comunes de Inversión, con una calificación de seguridad mínima utilizando bonos de las máximas calificaciones y/o canasta de monedas extranjeras, para lograr la conservación del valor real de los recursos.

El artículo 16 dispone que se pueden sustituir los Fondos Anticíclicos por préstamos contingentes, los cuales se pueden constituir hasta alcanzar el 2% del PBG a nivel provincial y hasta el 8% de los ingresos corrientes municipales para los municipios. Deben cumplir los mismos requisitos que el Fondo Anticíclico, y en caso de ser utilizado el préstamo, los fondos acumulados en el Fondo Anticíclico se podrán destinar a la cancelación de la deuda pública consolidada y/o a inversión en obra pública.

Proyecto de ley

En abril del presente año se presentó en la Legislatura de la provincia un proyecto de ley para reformar la Ley Provincial de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 7.314) con el objetivo de endurecer las reglas de mandato, rediseñar el Fondo Anticíclico y crear un Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal Provincial (Honorable Cámara de Diputados de Mendoza, 2023, Mayo 09). Respecto a los Fondos Anticíclicos, la primera novedad que se encuentra en el proyecto es la eliminación de la reglamentación de los Fondos Municipales, únicamente se reglamenta la constitución y utilización del fondo provincial.

En el nuevo articulado propuesto se dispone que el fondo deberá registrar al cierre de cada ejercicio un mínimo de una nómina salarial mensual de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales, mientras la provincia no se encuentre en situación de recesión. Se define a la nómina salarial mensual al importe bruto de las remuneraciones más contribuciones y beneficios sociales liquidados durante el mes de noviembre, por la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales.

Además, se explicita que puede utilizarse el fondo y cancelarse su integración cuando ocurra una etapa recesiva en el ciclo económico, ahora definida como el momento en el que exista una caída interanual en los recursos corrientes mayor al 5% y por tres meses consecutivos, y hasta que finalice el período de recuperación, es decir, hasta que la tasa de variación interanual de los recursos corrientes sea positiva durante tres meses consecutivos. Para dicho cálculo, los recursos corrientes deben ser calculados netos de participación a municipios e intereses y rentas obtenidas por inversiones financieras y, esta vez se especifica que los montos calculados deben ser deflactados por el Índice de Precios al Consumidor del Gran Mendoza, información publicada por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia.

Lo segundo novedoso en la propuesta de Ley es que, luego de transcurrido el período de recuperación, se invita a volver a integrar el fondo de manera gradual, es decir, con un monto del 33% de una nómina salarial mensual al cierre del ejercicio donde finalizó el período de recuperación, un 66% al cierre del año posterior y para al año siguiente retomar la normal constitución de una nómina salarial mensual. Se propone para la entrada en vigencia de la ley que se utilicen los mismos criterios de integración gradual. Por otra parte, se especifica que los montos acumulados en el fondo ingresen a una cuenta creada por la Tesorería General de la Provincia y se inviertan para preservar el valor real y constante de la moneda, sin más especificaciones.

5. Coyuntura de la provincia

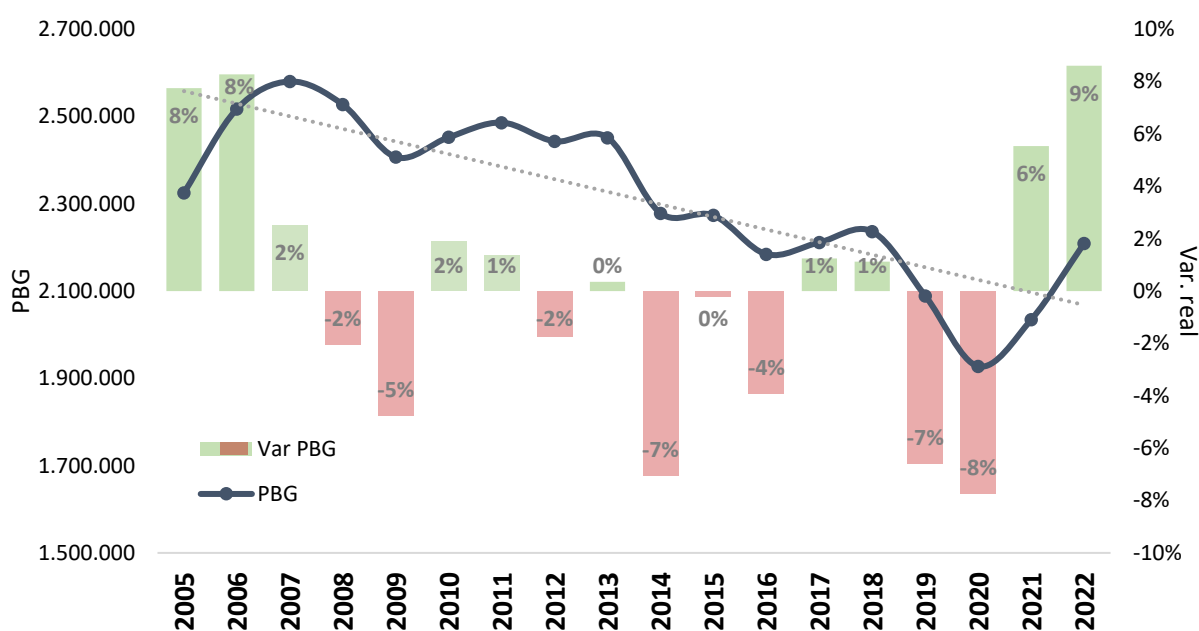
Para poder ahondar en el análisis del Fondo Anticíclico de la Provincia de Mendoza, primero es importante conocer su estructura fiscal, observar cómo se ha comportado en los últimos años y contextualizarnos en qué condiciones se encuentra hoy la coyuntura de la provincia. Para ello, en la presente sección se realizará un análisis de los datos de la provincia sobre la base de las ejecuciones presupuestarias de la administración central, organismos descentralizados y cuentas especiales extraídos de la página web del Ministerio de Hacienda para los años 2010 a 2022. Los datos del PBG fueron extraídos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de Mendoza (DEIE), donde los datos de los años 2021 y 2022 son preliminares. En los gráficos y tablas, los datos se encuentran

expresados en millones de pesos de 2022, para poder apreciar la tendencia real de las variables seleccionadas sin tener en cuenta la inflación.

Comenzaremos exponiendo la evolución del PBG en conjunto con su variación anual para ver cómo se ha comportado la economía provincial y poder identificar de una forma simple los ciclos que ha experimentado el producto en los últimos años. Este gráfico abarca un período más extenso, es decir, desde 2005 a 2022, para poder observar con mayor perspectiva la tendencia del PBG. La línea de color azul muestra los valores del PBG que se encuentran medidos en el eje izquierdo. Las barras son las variaciones reales medidas en el eje derecho, las cuales se muestran de color verde cuando se dio un crecimiento anual y de color rojo cuando existió una caída anual. Además, se agregó la tendencia del PBG representada por la línea gris punteada.

Gráfico N°1: PBG de Mendoza

En millones de pesos de 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE.

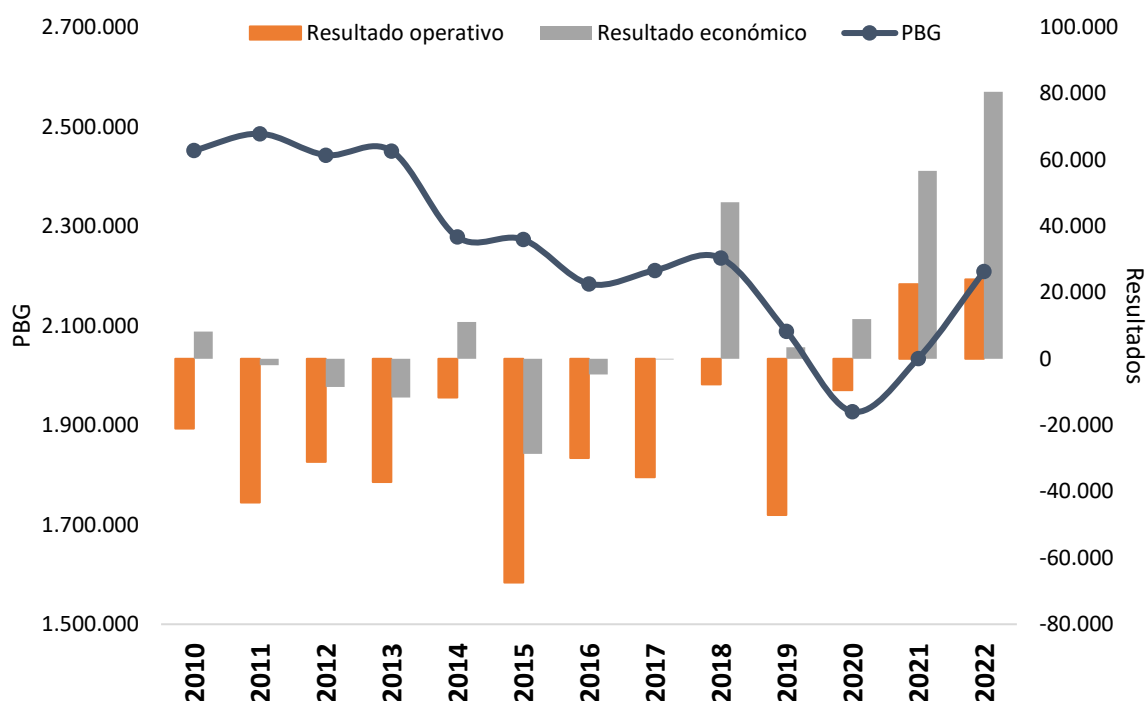
En el gráfico anterior podemos observar que la tendencia de largo plazo del producto es decreciente para todo el período seleccionado. Además, se muestra la volatilidad de la economía de Mendoza, donde en algunos años presenta aumentos y en otros disminuciones del PBG, provocando que el producto se encuentre en algunos años por encima de la línea de tendencia y en otros por debajo. Por otro lado, en el gráfico se muestra que el PBG presentó grandes caídas en los años 2009, 2014, 2016 y desde el 2019 al 2020. Resalta la crisis causada por el COVID-19 que golpeó fuertemente la economía de la provincia, ocasionando que se alcance el mínimo del producto y la máxima caída en términos reales (-8% en el año 2020) para el período expuesto. Como punto a destacar del gráfico se presenta que

las recesiones que ha sufrido la provincia son más profundas que los períodos de recuperación, lo que ha generado que no se vuelva a los niveles de producto anteriores a las crisis.

Teniendo en cuenta el contexto económico de la provincia, podemos comenzar a observar los datos del sector público. Primero compararemos el PBG con los resultados fiscales, donde el resultado económico, también nombrado resultado corriente, se compone por los recursos corrientes menos las erogaciones corrientes, y el resultado operativo por los ingresos totales menos los egresos totales. El PBG se encuentra representado por la línea azul y se mide sobre el eje izquierdo, mientras que el resultado operativo está representado por las barras de color naranja y el económico por las barras grises, ambos medidos en el eje derecho.

Gráfico N°2: PBG de Mendoza, Resultado Económico y Operativo

En millones de pesos de 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

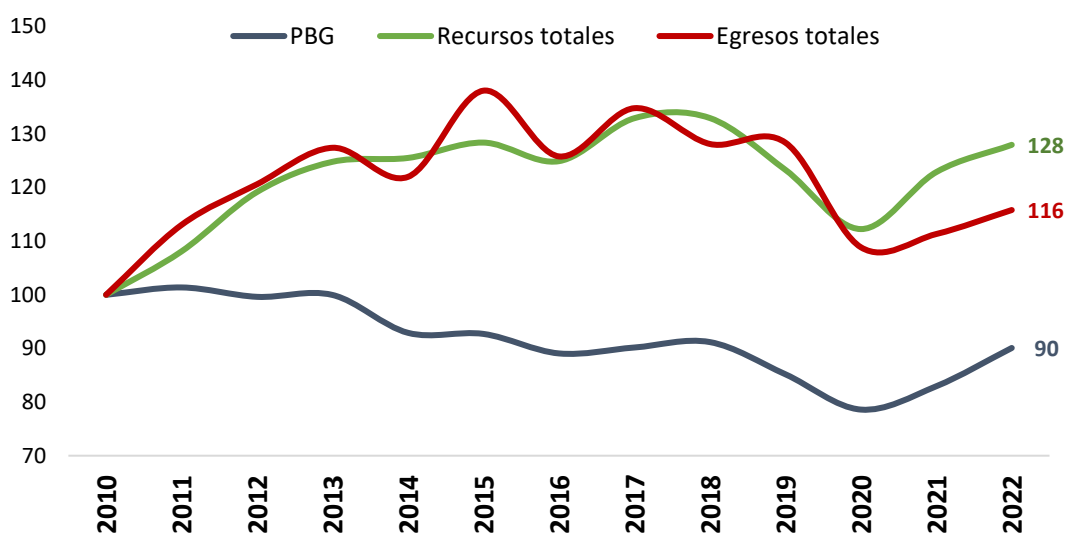
Podemos rescatar del gráfico que, al contrario del PBG, los resultados de la provincia han ido mejorando en el período abarcado. El resultado operativo fue deficitario desde el 2010 hasta el 2020, consiguiendo su mínimo en el año 2015 con -\$67 mil millones en valores de 2022, el cual representa el 3% del PBG. En 2021 y 2022 este resultado comienza a ser superavitario, reflejando una mejora en la solidez fiscal, llegando a su máximo histórico en 2022 con \$24 mil millones de pesos. Si analizamos el resultado económico observamos mayor variabilidad, donde en el año 2015 también presentó su mínimo con -\$29 mil millones en valores de 2022 y su máximo en el año 2022 con \$81 mil millones, este último representa el 4% del PBG. Comparando los datos de los resultados fiscales de la provincia con el PBG,

vemos que no existe una gran correlación entre estas series, pero a partir del año 2018 se observa un comportamiento similar. En los años en los que la provincia experimentó caídas significativas en el producto, es decir, en los años 2014, 2016, 2019 y 2020, se dio que el resultado operativo era deficitario provocando problemas fiscales y financieros.

A continuación, se presenta la evolución del PBG en conjunto con los recursos y erogaciones totales de la provincia. Se plasman en el gráfico los números índices de estas variables con base en el año 2010 y en términos reales. Se utilizan los números índices para facilitar la comparación entre las series y poder observar las fluctuaciones en el tiempo.

Gráfico N°3: PBG de Mendoza y recursos y erogaciones totales

Base Índice 2010 = 100. En pesos de 2022



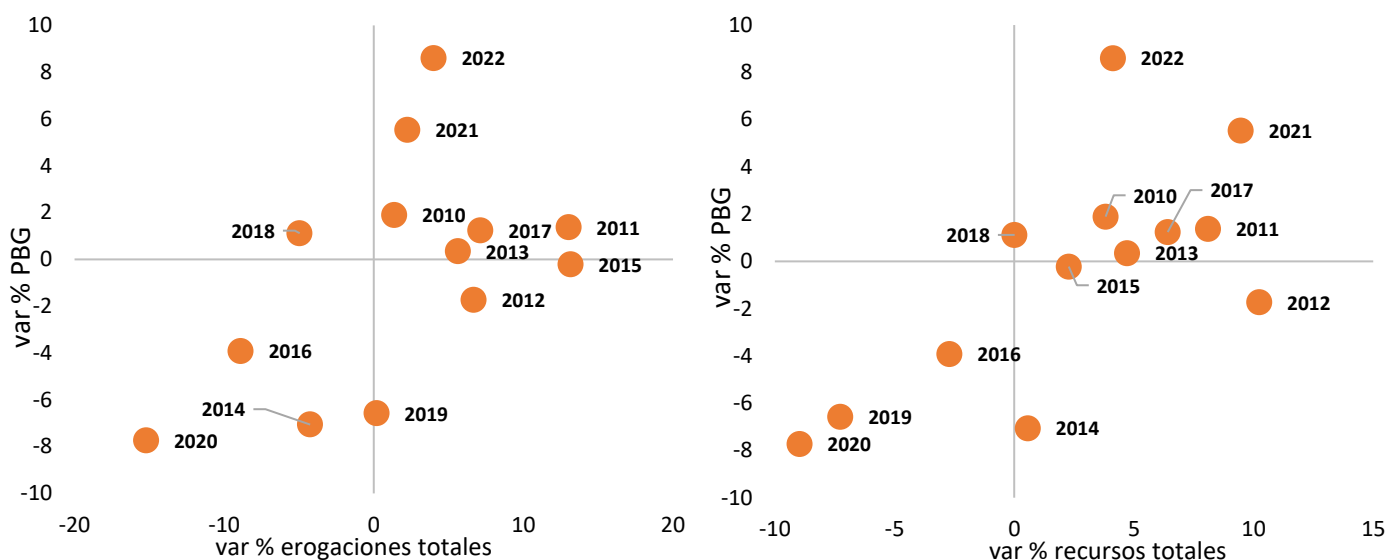
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Vemos que los recursos y erogaciones totales se comportan de una forma similar, el coeficiente de correlación entre estas dos series para el período abarcado es de 0,8, lo que representa una correlación alta. En términos generales, los recursos y erogaciones totales presentan una tendencia creciente hasta el 2017 para luego descender hasta la crisis del 2020. En los últimos dos años se observa un crecimiento que no fue suficiente para lograr llegar a los valores del 2017. Si comparamos con el PBG, a simple vista parecen no relacionarse, los comportamientos de las series se asimilan en el período 2018-2022. El coeficiente de correlación entre el PBG y los recursos totales es -0,3 para el período 2010-2022, lo que nos señala que se relacionan negativamente, y entre el PBG y las erogaciones totales es de -0,02, según este indicador las series no se correlacionan. Pero, si calculamos el coeficiente de correlación para el período 2014-2022 los coeficientes aumentan a 0,8 para recursos totales y 0,7 para erogaciones totales, las cuales representan una correlación alta.

Siguiendo el análisis anterior, se presentan a continuación dos gráficos de dispersión, el primero muestra la relación entre las variaciones reales del PBG y de las erogaciones totales, y el segundo entre las variaciones reales del PBG y de los ingresos totales.

Gráfico N°4: PBG de Mendoza y recursos y erogaciones totales

Variación % real



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

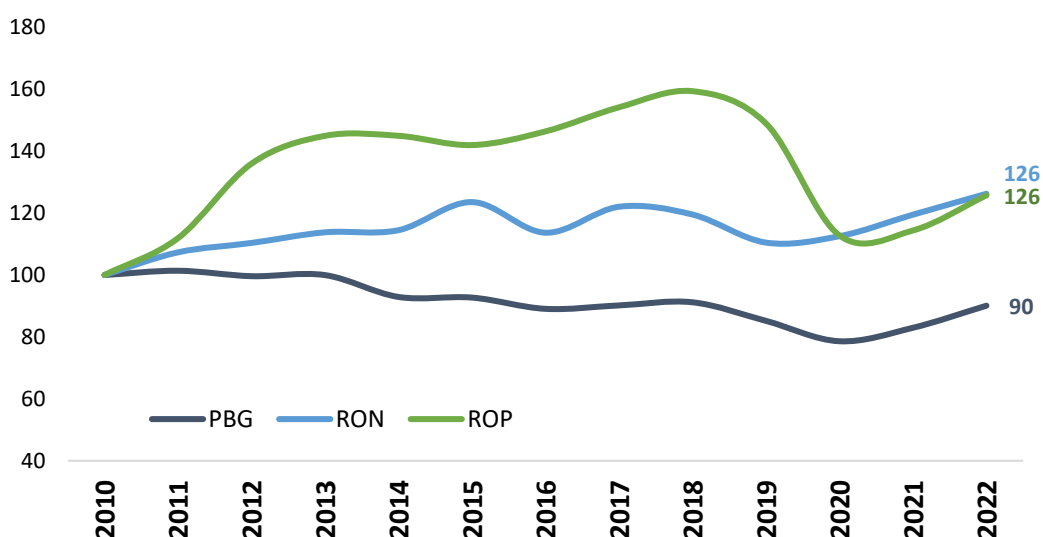
En los gráficos de dispersión podemos visualizar en el primer cuadrante (arriba y a la derecha) los datos en los que ambas variables son positivas, en el tercero (abajo y a la izquierda) cuando ambas variables son negativas, y en el segundo (abajo y a la derecha) y cuarto (arriba y a la izquierda) cuando una de las variables es positiva y la otra negativa. En el primer gráfico observamos que las variaciones reales del PBG y de las erogaciones totales tuvieron el mismo signo en la mayoría de los años, es decir, se encuentran en el primer o tercer cuadrante, excluyendo los años 2012, 2015, 2018 y 2019 en los cuales las variaciones fueron contrarias. En el segundo gráfico, llegamos a una conclusión similar donde en la mayoría de los años las variaciones son del mismo signo, excepto en los años 2012, 2014, 2015 y 2018. Podemos sintetizar de los gráficos anteriores que existe, en la mayoría de los años, una relación positiva entre la variación real del PBG y la variación real de los recursos y de las erogaciones totales.

Si analizamos los años en los que el PBG experimentó caídas significativas, es decir, en los años 2014, 2016, 2019 y 2020, se observa que tanto los recursos como las erogaciones totales también presentaron notables reducciones en términos reales, excepto en 2019 donde las erogaciones no variaron respecto al 2018, y en 2014 donde los recursos mostraron un crecimiento del 1%. Estos datos indican que en los momentos donde la economía de Mendoza se vio perjudicada, los recursos y gastos del gobierno también disminuyeron, reflejando un comportamiento similar respecto al PBG durante las recesiones.

Por otra parte, la provincia puede financiar sus gastos no solo con recursos propios provenientes de la recaudación de impuestos locales, sino también de las transferencias que envía la Nación a las provincias, las cuales se originan de la recaudación de impuestos nacionales. En este punto, analizamos el PBG en conjunto con los recursos corrientes de origen nacional (RON) y de origen provincial (ROP), para poder observar la condicionalidad que poseen los ingresos corrientes de la provincia con la economía regional. Dentro de los recursos corrientes de origen nacional se encuentra la coparticipación federal de impuestos, el financiamiento educativo, los regímenes especiales nacionales, el fondo nacional de incentivo docente, la coparticipación vial y los aportes no reintegrables. Dentro de los recursos corrientes de origen provincial se encuentra la recaudación de los impuestos a los ingresos brutos, automotor, inmobiliario y a los sellos y tasas de justicia, regalías, entre otros. Los datos se expresan en números índice con base en el año 2010 y en términos reales.

Gráfico N°5: PBG de Mendoza y recursos corrientes de origen nacional y provincial

Índice base 100 = 2010. En pesos de 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

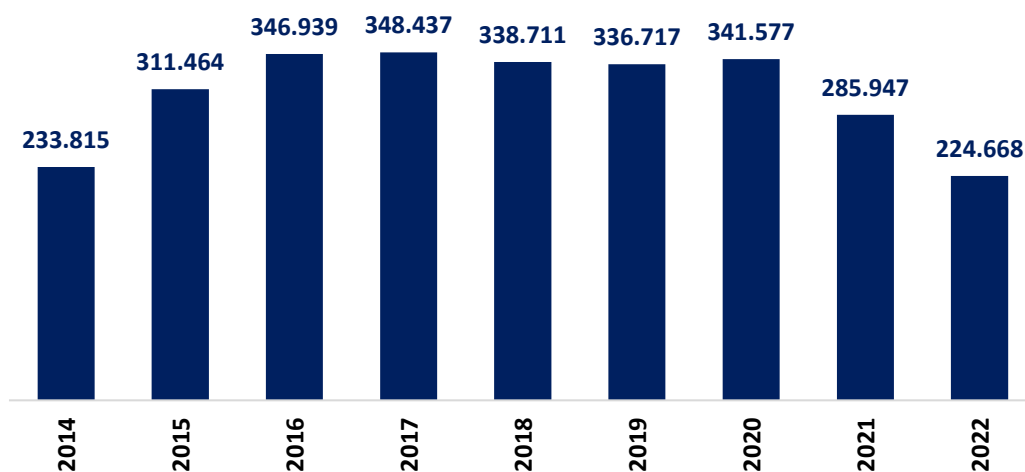
En el gráfico precedente se destaca un gran crecimiento en los primeros años de los recursos de origen provincial, la tendencia creciente llega hasta el año 2018 y luego disminuye en el 2019 para sufrir la mayor caída en el año 2020, la cual fue de 24%. En los años 2021 y 2022 se observa un crecimiento de este recurso que no es suficiente para alcanzar los valores previos a la crisis del COVID-19. Por otro lado, los recursos corrientes de origen nacional tienen menor variabilidad, observando una tendencia creciente en todo el período abarcado. Si analizamos los coeficientes de correlación tenemos que el indicador para los recursos de origen nacional y el PBG es de -0,4 y para los recursos de origen provincial y PBG es de -0,05. Estos números señalan que la relación entre las variables es negativa y que podría no existir relación entre los recursos de origen provincial y el PBG.

Para el año 2022, el 44% de los recursos corrientes son provenientes de recursos de la provincia, y el 56% restante proveniente de la Nación. Comparado con las demás provincias, la proporción de recursos propios es mayor a la media nacional, sumado a que el recurso presenta mayor variabilidad y se encuentra más expuesto a las recesiones económicas, se llega a que en los períodos de crisis las finanzas públicas de la provincia se vean comprometidas.

Otra forma que tiene la provincia para financiar sus gastos es recurriendo a la deuda pública. Este método es valioso en las épocas de crisis, donde los demás métodos de financiamiento escasean, es por ello que se encuentra conveniente observar su evolución. A continuación, se presenta la evolución del stock de deuda pública total de la administración central al 31 de diciembre de cada año para los años disponibles en la página web del Ministerio de Hacienda de la provincia, los datos se encuentran expresados en millones de pesos de diciembre de 2022.

Gráfico N°6: Deuda Pública Total

En millones de pesos de diciembre de 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Para los datos disponibles se observa que la deuda en el año 2014 era de \$234 mil millones en pesos de diciembre de 2022, lo que representa un 10% del PBG, luego, existe un aumento llegando a su máximo en 2017 con \$348 mil millones, significando un 16% del PBG. En los siguientes años se observa una disminución de la deuda, donde en el último año se registró un stock de \$225 mil millones, equivalente a un 10% del PBG. En términos generales, los niveles de deuda de la provincia son altos comparados con el resto de las provincias, pero se observa en los últimos años la intención de disminuirla, por lo que es un método de financiamiento que se encuentra saturado para poder ser utilizado en las épocas de recesión.

A partir de lo visto en esta sección y teniendo en cuenta que las variaciones de los recursos y erogaciones totales de la provincia se relacionan con los movimientos del PBG, la sensibilidad de los

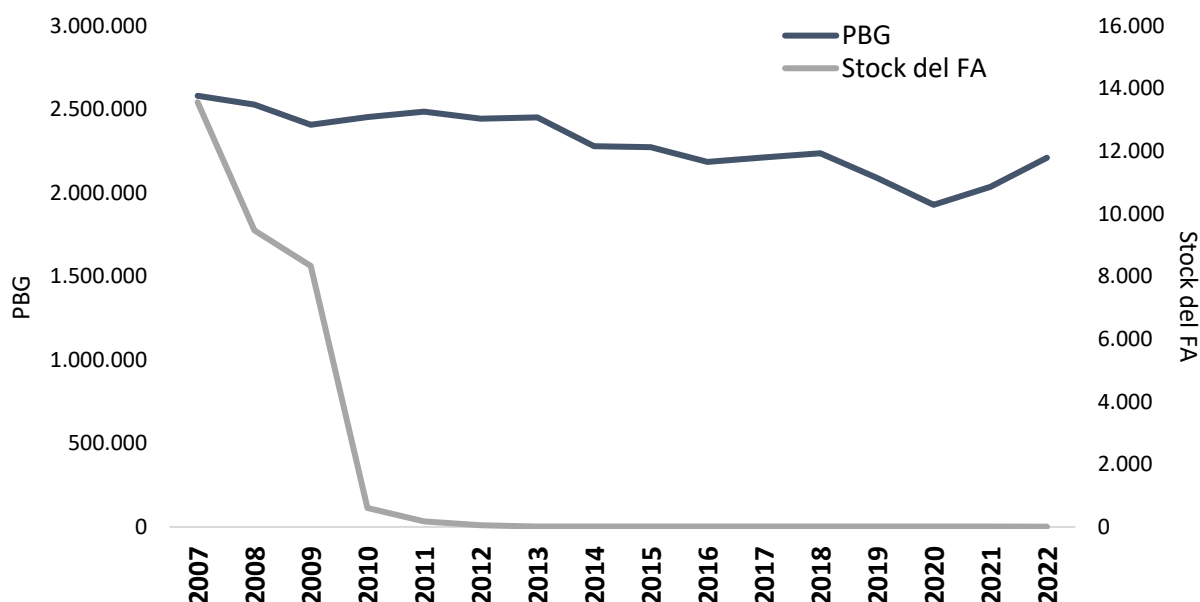
recursos corrientes provinciales a las caídas del PBG y considerando la dificultad de aumentar la deuda pública provincial, surge la necesidad de analizar el Fondo Anticíclico de la provincia. Este interrogante nos lleva a la evaluación de si el fondo ha logrado acumular recursos que puedan ser empleados efectivamente en tiempos de crisis.

6. Fondo Anticíclico de Mendoza

En la presente sección se analizará la Ley N°7.314 de Responsabilidad Fiscal de Mendoza en lo que corresponde al Fondo Anticíclico de la provincia (FA), es decir, se estudiarán los artículos 10 a 16 sin tener en cuenta los fondos municipales ni los préstamos de contingencia. Para comenzar el análisis, se expondrá a continuación la evolución del stock del Fondo Anticíclico medido en el eje derecho en millones de pesos constantes de 2022 para el período 2007-2022, ya que son los datos disponibles en la página del Ministerio de Hacienda y Finanzas. Se utilizaron los datos del stock del FA al 31 de diciembre de cada año, exceptuando el año 2009 en el cual se utilizó el dato del 30 de septiembre, último dato disponible del año. En conjunto se graficará la evolución del PBG de Mendoza, medido en el eje izquierdo, con la expectativa de que durante los períodos de crecimiento del PBG el fondo acumule reservas y en momentos de disminución del PBG, se espera que los fondos acumulados sean utilizados, disminuyendo el stock del FA.

Gráfico N°7: PBG de Mendoza y Stock del Fondo Anticíclico

En millones de pesos de 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Se puede observar que el producto en términos reales ha presentado aumentos y disminuciones en el período analizado, aunque con una tendencia de largo plazo decreciente desde el año 2007 hasta

la actualidad, como se mencionó anteriormente. También, podemos ver que el Fondo contaba con saldos considerables en 2007 (equivalente al 0,5% del PBG) y fue utilizado en los años posteriores sin lograr volver a constituirlo a los montos iniciales, por lo que se puede concluir que no existe tal relación expresada entre el crecimiento del PBG y del FA.

En este período se dieron dos grandes crisis, la crisis financiera global del 2008-2009 y la del 2020 causada por el COVID-19. Para fines del 2008 se contaba con un monto del FA de \$146 millones en pesos corrientes (\$9.466 millones en pesos de 2022), este número representaba un 59% de la nómina salarial mensual promedio. En 2010 el FA contaba con \$13 millones (\$607 millones en pesos de 2022), representando un 4% de la nómina salarial, es decir, presentó una disminución nominal de 91% (94% en términos reales), por lo que el fondo pudo ser utilizado durante la crisis. A fines del 2019 se contaba con un stock de solamente \$3 millones de pesos (\$10 millones en pesos de 2022), el cual representa un 0,05% de una nómina salarial, por lo que no pudo ser utilizado para sobrellevar la crisis del 2020.

Presentada esta problemática, se analizará el tema en dos bloques: el primero trata la constitución del Fondo Anticíclico y el segundo la utilización. En el siguiente apartado se evaluará la constitución del Fondo analizando los artículos vigentes de la ley bajo estudio, marcando cómo debería haberse constituido según la reglamentación y cómo efectivamente fue su constitución desde el año 2010 hasta el 2022. Luego, se evaluará cómo debería haber sido la utilización del Fondo según la ley vigente, desde el año 2012 hasta el 2022. Por último, en otro apartado, se expondrán las propuestas de modificación según el proyecto de ley que se presentó en la legislatura de la provincia en el corriente año y se evaluará cómo se debería haber conformado y utilizado en los años pasados si hubieran regido las propuestas sugeridas. Los datos utilizados para la realización de todo este análisis fueron tomados del Ministerio de Hacienda y Finanzas de Mendoza.

6.1 Constitución del Fondo

Como se mencionó anteriormente, la constitución del FA se reglamentó en el año 2005 bajo la Ley N°7.314, la cual sigue vigente a la fecha. Revelaremos en esta sección, en el apartado 6.1.1, cómo debería haberse constituido el fondo provincial en los años 2010 al 2022 respetando la normativa, es decir, se realizará una simulación respecto a cómo debería haber sido la conformación del fondo respetando lo que dice la ley para dichos años. Luego, en el apartado 6.1.2, se expondrá lo que realmente sucedió respecto a la conformación del fondo.

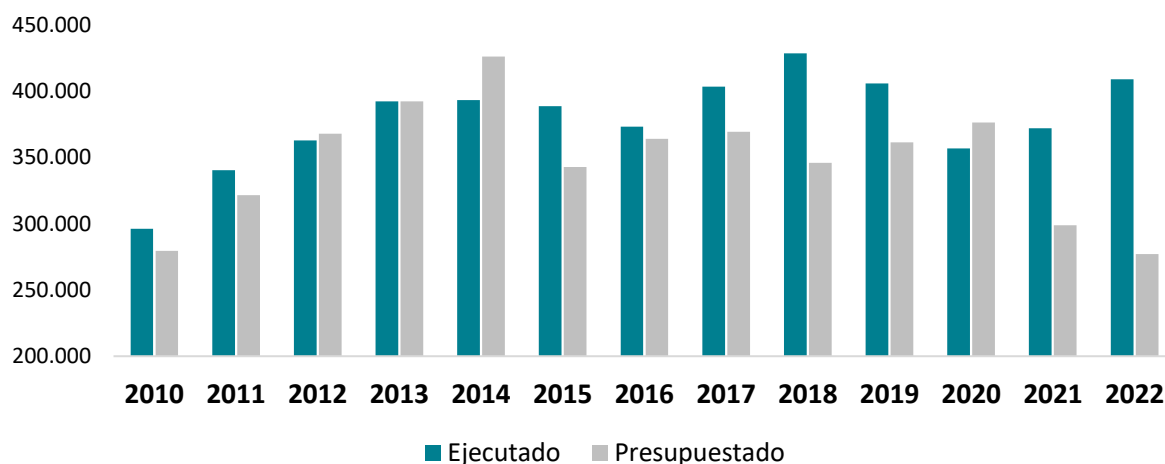
6.1.1 Cómo debería haberse constituido según Ley N°7.314

La ley N°7.314 señala que el Fondo Anticíclico Provincial debe constituirse con un mínimo del 50% del excedente de recursos corrientes de rentas generales que se produzca respecto del cálculo previsto en el Presupuesto (artículo 10), es decir, el 50% de la diferencia entre lo ejecutado y lo presupuestado. En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los recursos corrientes de rentas

generales ejecutados y presupuestados en millones de pesos de 2022 para el período 2010 a 2022, años en los cuales se consiguieron datos de estas series.

Gráfico N°8: Recursos corrientes de rentas generales

Presupuestados y ejecutados. En millones de pesos de 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

De acuerdo con el gráfico N°8, en la mayoría de los años los recursos corrientes ejecutados superaron a los presupuestados. La tabla a continuación muestra los datos del gráfico, así como la diferencia entre los recursos ejecutados y presupuestados y el fondo mínimo, que es el 50% de la diferencia, siempre y cuando esta sea positiva, en caso contrario no se obliga a un mínimo de conformación. Los datos se encuentran expresados en millones de pesos de 2022 y en porcentaje de los recursos corrientes totales ejecutados.

Tabla N°1: Recursos corrientes de rentas generales

En millones de pesos de 2022

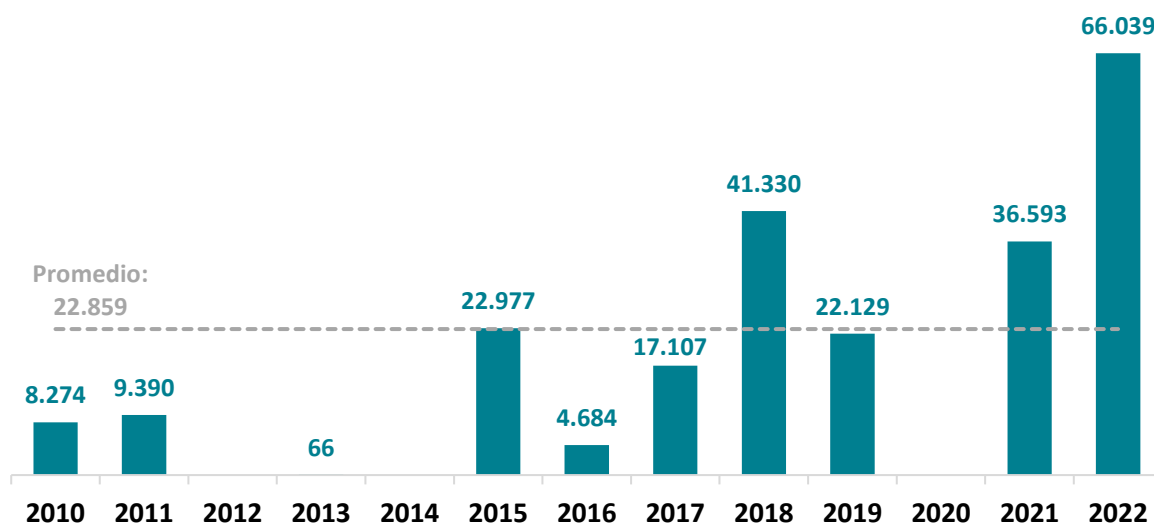
Ejercicio	Recursos corrientes de rentas generales			Constitución mínima	En % de recursos ctes totales
	Ejecutado	Presupuestado	Diferencia		
2010	296.148	279.599	16.548	8.274	2,2%
2011	340.455	321.675	18.780	9.390	2,3%
2012	362.799	368.057	-5.258	Sin mínimo	-
2013	392.416	392.283	132	66	0,0%
2014	393.274	426.172	-32.897	Sin mínimo	-
2015	388.820	342.866	45.953	22.977	4,6%
2016	373.379	364.011	9.368	4.684	1,0%
2017	403.578	369.364	34.214	17.107	3,3%
2018	428.741	346.082	82.659	41.330	7,9%
2019	405.811	361.552	44.259	22.129	4,6%
2020	356.951	376.342	-19.391	Sin mínimo	-
2021	372.135	298.949	73.186	36.593	8,2%
2022	409.089	277.012	132.078	66.039	13,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y Minsiterio de Hacienda y Finanzas.

Observando el gráfico N°8 y la tabla N°1, se obtiene que se debería haber constituido el Fondo Anticíclico con la obligación de una constitución mínima en todos los años analizados, menos en 2012, 2014 y 2020 ya que, en estos años, los recursos corrientes de rentas generales ejecutados fueron menores a los presupuestados. A continuación, se grafica el fondo mínimo descrito anteriormente y se agrega con línea punteada el promedio de todos los años.

Gráfico N°9: Constitución mínima

En millones de pesos de 2022



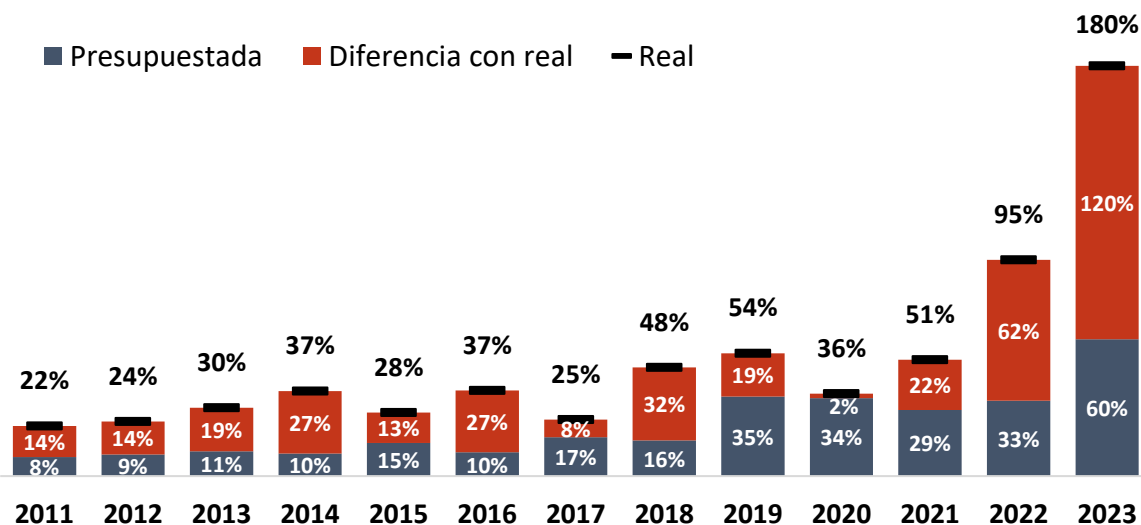
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Vemos que la constitución mínima promedio en estos años fue de casi \$23 mil millones, lo que alcanza a cubrir 1,4 nóminas salariales mensuales promedio del año 2022. En los años 2015, 2018, 2021 y 2022 los montos mínimos superaron al promedio, llegando a su nivel máximo en 2022 con \$66 mil millones, equivalentes al 13,8% de los recursos corrientes de la provincia en ese año y que alcanza a cubrir 4 nóminas salariales mensuales del año 2022.

En la mayoría de los años analizados se dio que los recursos ejecutados fueron mayores a los presupuestados, ya que para la confección de los presupuestos provinciales deben utilizarse las pautas macroeconómicas, definidas por la Nación según lo dicta el artículo 2° de la Ley N°25.917, que, generalmente, subestiman la verdadera variación de los precios. Para plasmar esta situación se grafica a continuación con barras azules la inflación presupuestada por la Nación, en conjunto con la inflación nacional efectiva de cada año representada con guiones negros, y la diferencia en puntos porcentuales entre la inflación efectiva y la presupuestada en barras rojas. La inflación presupuestada se extrajo de los mensajes de remisión de la “Oficina Nacional de Presupuesto” y para calcular la inflación efectiva del período 2011-2015 se realizó una ponderación de distintas fuentes alternativas al INDEC (como inflación de provincias con IPC independiente, publicaciones de consultoras, entre otros), para el período 2016-2022 se utilizaron datos del INDEC, y para el año 2023 se utilizó las proyecciones expuestas en el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del Banco Central de la República Argentina correspondiente al mes de octubre del 2023. La inflación utilizada es la definida como “inflación punta”, calculada como la variación del Índice General de Precios (IPC) de diciembre de cada año respecto al mismo mes del año anterior, se grafican los años donde en los mensajes de remisión se informó dicha inflación.

Gráfico N°10: Inflación presupuestada vs real

Presupuestada por reglas macrofiscales y real en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, del BCRA, de la Oficina Nacional de Presupuesto, Dirección de Estadísticas Provinciales, IPC congreso.

Como se dijo, existe para todos los años analizados una inflación efectiva mayor a la presupuestada, donde en los últimos años la situación ha ido empeorando. Por ejemplo, en el mensaje de remisión del presupuesto 2022 se proyectó una inflación de 33%, pero al final del año se dio una inflación de 95%, mostrando una diferencia de 62 puntos porcentuales, es decir, existió una inflación real casi del triple de lo presupuestado por la Nación. Al observar el presupuesto de la provincia de ese año, se identifica que se presupuestó \$277 mil millones de recursos corrientes de rentas generales para el año, pero terminaron ejecutándose \$409 mil millones, es decir, el ejecutado fue casi un 150% de lo presupuestado, lo cual fue efecto de la inflación y no de un aumento real e inesperado del recurso. Esto nos muestra que la diferencia entre lo ejecutado y lo presupuestado de una variable fiscal es un mal indicador de crecimiento de la provincia en un contexto de alta inflación como se da en Argentina.

6.1.2 Cómo se constituyó

Desde la existencia de la Ley N°7.314, el Fondo Anticíclico se constituyó solamente en dos oportunidades, en los años 2006 y 2007 según información brindada por el Ministerio de Hacienda. En la siguiente tabla se expondrá la constitución del FA comparado con la constitución mínima para el período 2010 a 2022.

Tabla N°2: Stock del Fondo Anticíclico y constitución mínima

En millones de pesos de 2022

Ejercicio	Constitución del Fondo Anticíclico	Constitución mínima	Stock FA / Constitución mínima
2010	0	8.274	7%
2011	0	9.390	2%
2012	0	Sin mínimo	-
2013	0	66	17%
2014	0	Sin mínimo	-
2015	0	22.977	0%
2016	0	4.684	0%
2017	0	17.107	0%
2018	0	41.330	0%
2019	0	22.129	0%
2020	0	Sin mínimo	-
2021	0	36.593	0%
2022	0	66.039	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Con la tabla anterior queda en evidencia que nunca se llegó a cubrir el fondo mínimo exigido por el artículo 10 de la ley para los años analizados.

Según el artículo 11, el Fondo Anticíclico puede destinarse a cancelar deuda pública consolidada cuando cuente con una integración mínima equivalente a una nómina salarial, definida como el



promedio simple de las últimas doce liquidaciones mensuales de salarios. A efectos de este análisis, se calculó la nómina salarial como el promedio de los 12 meses del año bajo estudio. En la siguiente tabla podemos observar el stock del Fondo Anticíclico como porcentaje de la nómina salarial para los años 2007 a 2022. La evolución del stock se puede observar en el gráfico N°7 donde se aprecia que en los años analizados no se registró un aumento significativo en el stock del fondo. Al cuarto trimestre del 2022, su stock fue de apenas \$8 millones.

Tabla N°3: Stock del Fondo Anticíclico y nómina salarial

En millones de pesos de 2022

Ejercicio	Stock del Fondo Anticíclico	Nómina salarial mensual promedio	Stock FA / Nómina Salarial
2007	13.553	15.008	90%
2008	9.466	16.059	59%
2009	8.326	17.286	13%
2010	607	16.978	4%
2011	176	19.560	1%
2012	53	22.615	0%
2013	11	24.005	0%
2014	10	23.185	0%
2015	10	26.438	0%
2016	9	23.241	0%
2017	9	24.330	0%
2018	9	20.769	0%
2019	10	21.106	0%
2020	9	18.703	0%
2021	9	16.150	0%
2022	8	16.234	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

En la última columna de la tabla anterior se observa que el máximo del ratio, calculado como el stock del fondo anticíclico sobre la nómina salarial, se dio en 2007 con un 90%, luego fue disminuyendo significativamente. Desde 2012 hasta el 2022 el ratio no llegó a alcanzar el 1%. Consecuentemente, la condición para poder cancelar deuda pública definida en el artículo 11 nunca se cumplió, ya que el fondo nunca logró alcanzar una integración de una nómina salarial.

El artículo 12 señala que el Fondo se integrará hasta alcanzar un máximo del 2% del PBG correspondiente a las proyecciones del ejercicio anterior, y alcanzado dicho monto, se destinarán los excedentes acumulados durante ese ejercicio a la cancelación de deuda pública consolidada y/o a inversión en obra pública. Se muestra a continuación el stock del FA en porcentaje del PBG y el 2% del PBG en millones de pesos de 2022.



Tabla N°4: Stock del Fondo Anticíclico y PBG

En millones de pesos de 2022

Ejercicio	Stock del FA	Stock FA / PBG	2% del PBG
2007	13.553	0,5%	51.598
2008	9.466	0,4%	50.539
2009	8.326	0,1%	48.132
2010	607	0,0%	49.043
2011	176	0,0%	49.716
2012	53	0,0%	48.855
2013	11	0,0%	49.026
2014	10	0,0%	45.565
2015	10	0,0%	45.465
2016	9	0,0%	43.683
2017	9	0,0%	44.225
2018	9	0,0%	44.720
2019	10	0,0%	41.778
2020	9	0,0%	38.548
2021	9	0,0%	40.683
2022	8	0,0%	44.181

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

En la tabla se puede apreciar que el Fondo no logró alcanzar el umbral del 2% del PBG en ninguno de los años evaluados. En el año 2007, el indicador mostraba un valor de 0,5% donde el stock del FA era de \$13.553 millones (en valores de 2022) y el 2% del PBG equivalía a \$51.598 millones. Esto implica que el stock del fondo era una carta parte del 2% del PBG. Con los años, el stock del fondo fue disminuyendo y el indicador cada vez fue más insignificante. Para el año 2022, el stock del FA era de \$8 millones, valor muy lejano al 2% del PBG que era de \$44.181 millones.

Por otro lado, desde el 2012, las Leyes de Presupuesto de la provincia permiten suspender la constitución del FA si el resultado financiero esperado para el cierre del ejercicio es negativo o deficitario. Esto se ve reflejado en la gran caída del stock del FA luego del año 2011, y se observa que evidentemente no se volvió a constituir en ninguno de los años posteriores.

En resumen, de acuerdo con la ley, el fondo debía constituirse con un mínimo del 50% del excedente de recursos corrientes de rentas generales respecto de lo presupuestado. En la mayoría de los años analizados, los recursos ejecutados superaron los presupuestos, lo que habría requerido la formación de un fondo mínimo. El promedio de este mínimo fue de aproximadamente \$23 mil millones, lo que representa una parte sustancial de los recursos provinciales. Sin embargo, el FA se constituyó sólo en 2006 y 2007, luego su stock fue considerablemente bajo, llegando a solo \$8 millones en 2022. Además, el fondo nunca logró alcanzar el umbral del 2% del PBG, reflejando que su integración fue

insuficiente para cumplir con los requisitos establecidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal de la Provincia, validando la suspensión de la constitución del FA por las Leyes de Presupuesto.

6.2 Utilización del Fondo

En este apartado se analizará el Fondo Anticíclico por el lado de su utilización, para ello se realizará una simulación respecto a cuándo debería haberse utilizado el fondo siguiendo las reglas de la ley bajo análisis.

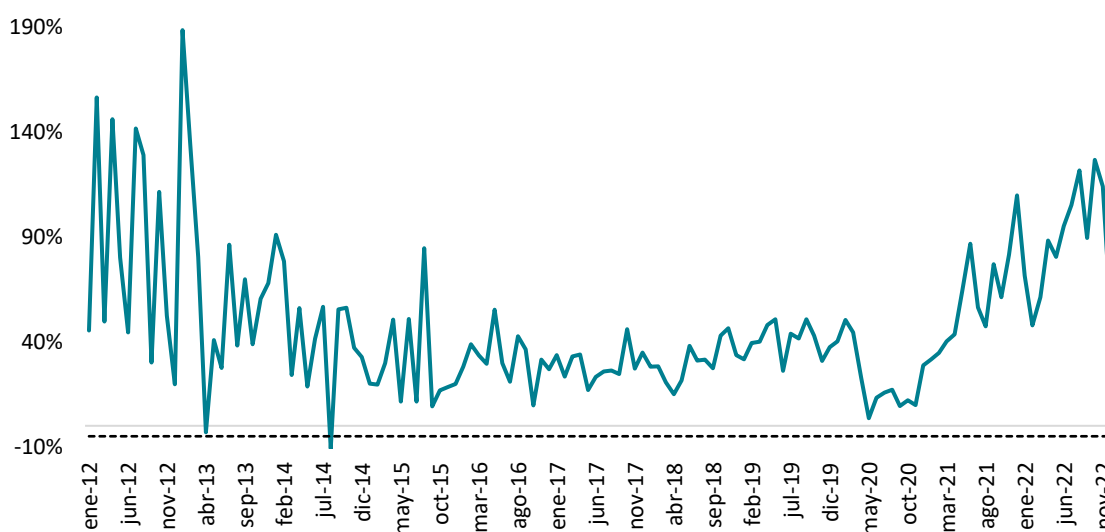
6.2.1 Cuándo debería haberse utilizado según Ley N°7.314

En el artículo 13 se indica que el fondo deja de integrarse y se pueden utilizar los fondos acumulados cuando exista una etapa recesiva del ciclo económico provincial, definida por el período donde ocurra una caída en la recaudación de Ingresos Brutos o en la Coparticipación Federal y Regímenes Especiales mayor al 5% mensual, interanual y por tres meses consecutivos. También, se especifica en el artículo 13 que se puede utilizar el fondo cuando exista un contexto económico internacional desfavorable que pueda afectar la actividad de la provincia.

Siguiendo el reglamento, se grafican a continuación las variaciones mensuales de la recaudación de Ingresos Brutos y de la Coparticipación Federal y Regímenes Especiales (neta de retenciones) para el período comprendido entre enero del 2012 y diciembre del 2022, período para el cual el Ministerio de Hacienda brindó datos. Se muestra con una línea negra punteada el nivel de variación de “-5%” para facilitar el hallazgo del período recesivo.

Gráfico N°11: Ingresos Brutos

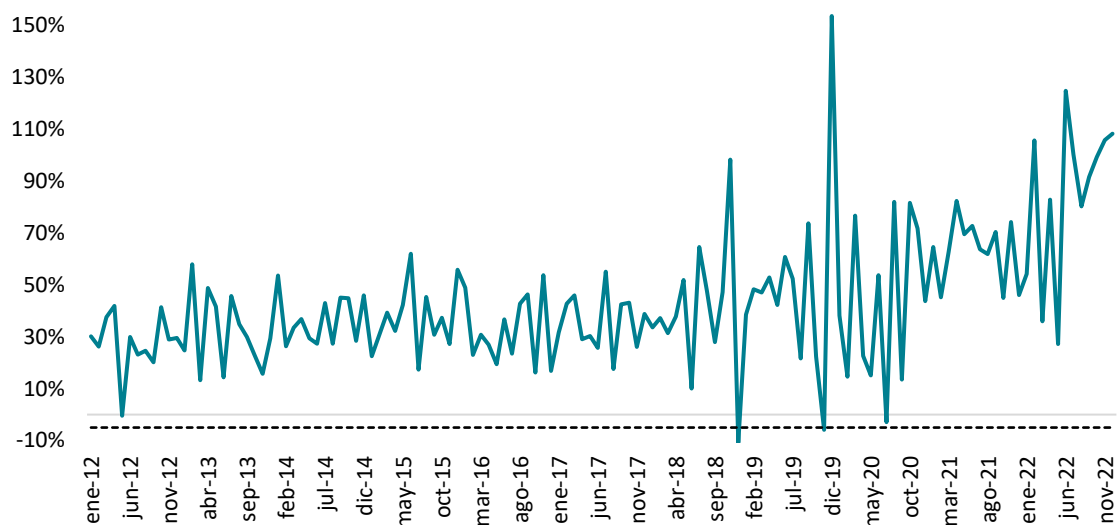
Variación interanual nominal



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Gráfico N°12: Coparticipación Nacional y Regímenes Especiales

Variación interanual nominal



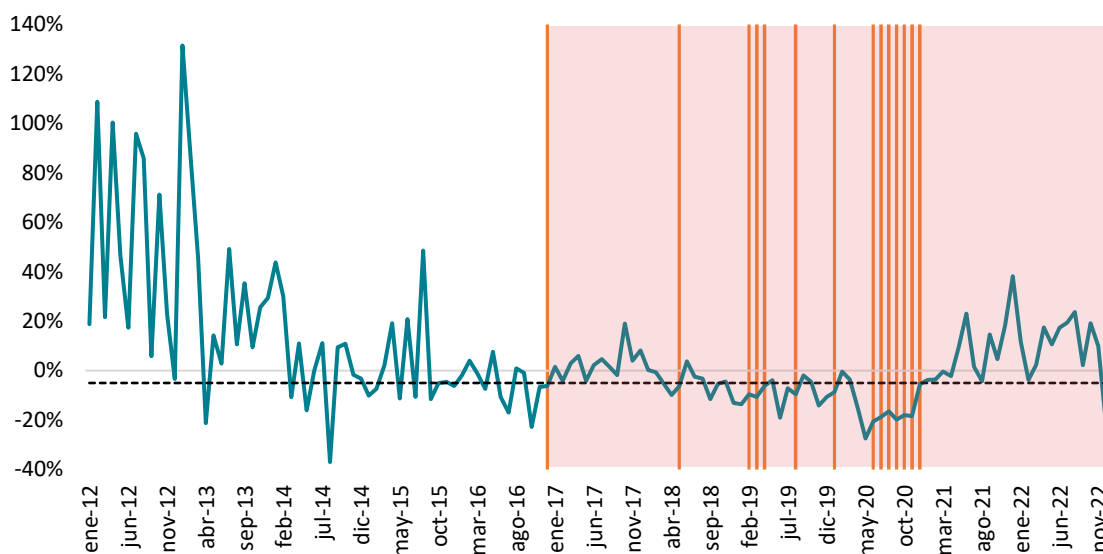
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

En los gráficos anteriores se demuestra que en el período analizado nunca ocurrió una caída mensual interanual mayor al 5% durante tres meses consecutivos en ninguno de los recursos, por lo que no se habilita el período de utilización de los fondos, tal y como lo mencionaron Vega, García Ojeda y Diblasi (2018) en su análisis. En agosto del 2014 fue en el único mes donde ocurrió una caída mayor al 5% en la recaudación de IBB, y en diciembre de 2018 y noviembre del 2019 para la Coparticipación Nacional. Esto deja en evidencia que la normativa actual del FA no sirve como herramienta para combatir las crisis económicas de la provincia.

El análisis anterior se hizo utilizando variaciones nominales, tal y como lo expresa la ley. Si utilizáramos las variaciones reales en la definición dada por la ley como “etapa recesiva” los resultados serían distintos. A continuación, se grafican las variaciones reales de la recaudación de Ingresos Brutos y de la Coparticipación Federal y Regímenes Especiales (neta de retenciones). Se señala con barras anaranjadas los meses donde se presenta una situación recesiva y en anaranjado claro los meses donde persiste el período de ajuste, es decir, donde no se cumple un crecimiento sostenido durante 12 meses desde la última recesión en el recurso correspondiente. Se muestra nuevamente la línea negra punteada en el nivel de variación de “-5%” para facilitar el hallazgo del período recesivo.

Gráfico N°13: Ingresos Brutos

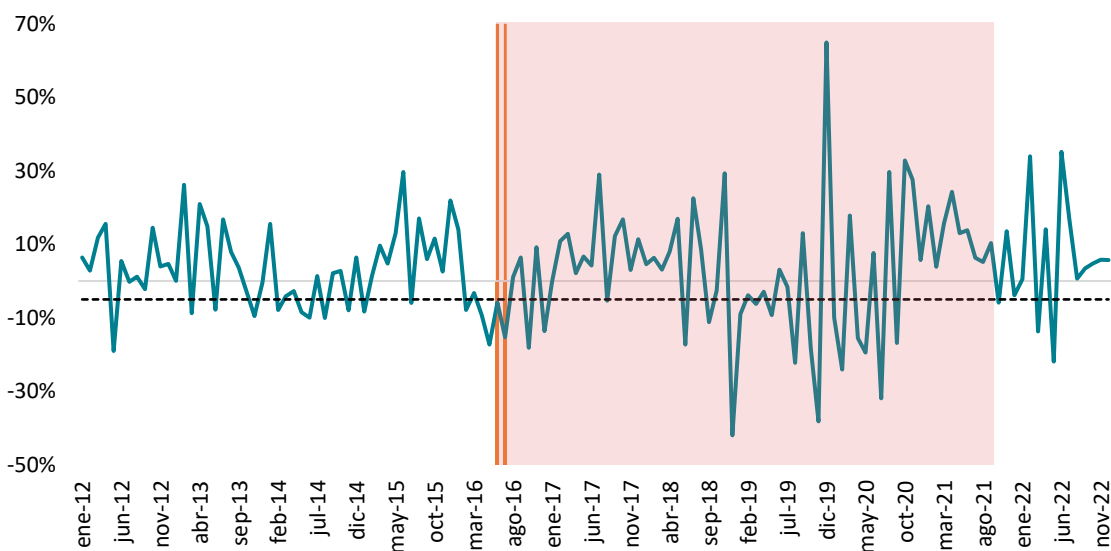
Variación interanual real



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Gráfico N°14: Coparticipación Nacional y Regímenes Especiales

Variación interanual real



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Si aplicáramos las variaciones reales, en el período bajo análisis se habilitaría la utilización del fondo en julio del año 2016, dado que existió una caída real en la Coparticipación Nacional y Regímenes Especiales mayor al 5% durante abril, mayo y junio de dicho año, como indica el gráfico N°14. El período de ajuste para este recurso prevalecería hasta septiembre del 2021, momento en el cual se cumplió un crecimiento real por 12 meses seguidos en la Coparticipación Federal. Por otro lado, analizando el gráfico N°13, se observa que ocurre una caída real en la recaudación de IIBB mayor al

5% en octubre, noviembre y diciembre del 2016 y se mantendría el período de ajuste hasta diciembre del año 2022, ya que no se cumple en ningún momento un crecimiento real por 12 meses consecutivos en la recaudación de este impuesto.

Unificando las condiciones de ambos recursos, se habilitaría a utilizar el fondo desde julio del año 2016 hasta diciembre del 2022, según la interpretación amplia que se está realizando de la ley. Por falta de especificación en la ley, se está suponiendo que al ser la recaudación de IIBB la última en caer en etapa recesiva, este mismo recurso es el que debe presentar crecimiento por 12 meses consecutivos para poder salir de la etapa de ajuste, por lo que finaliza el período de utilización en diciembre de 2022.

Al no cumplirse por muchos años un crecimiento real por 12 meses seguidos en la recaudación del IIBB o en la Coparticipación Federal (sólo en septiembre de 2021), prevalece por muchos meses el período de ajuste y, como consecuencia, los gobiernos no se encontrarían obligados a integrar el fondo. Esto lleva a que también deje de ser una herramienta en los períodos de recesión.

A pesar de lo anteriormente expuesto, el uso de variables reales es más acertado que utilizar variables nominales para identificar las etapas del ciclo económico en países con alta inflación como Argentina. Este argumento se funda en que utilizar las variaciones reales de los ingresos permite eliminar el factor inflación y proporcionar una manera más precisa de medir el crecimiento económico. Además, utilizando variaciones nominales nunca existiría recesión, ya que en el período analizado nunca ocurrió una caída mensual nominal interanual por tres meses consecutivos de alguno de los recursos.

En conclusión, utilizando variaciones nominales, el FA nunca se habría utilizado y, por el contrario, utilizando variaciones reales, el fondo se podría haber utilizado desde julio de 2016 a diciembre de 2022, habilitado por el extenso período de ajuste de 12 meses consecutivos de crecimiento, lo cual es difícil de observar en una economía como la actual de Argentina. Así, el FA actual no contribuye a ser una herramienta efectiva para combatir las crisis económicas de la provincia de Mendoza, ya que la ley que lo crea no es adecuada para países con alta inflación y no refleja el verdadero ciclo económico.

6.3 Resumen de utilización y constitución

A modo de síntesis, se expondrán los resultados de constitución y utilización del fondo según lo que manda la Ley N°7.314 para los años 2010 a 2022 en la siguiente tabla. Se marcó con una cruz los años en los que correspondía constitución o utilización según lo analizado en los apartados anteriores.

Tabla N°5: Constitución y utilización del FA

En millones de pesos de 2022

Ejercicio (I)	Corresponde constitución (II)	Se habilita utilización (III)	Suspensión de la constitución por presupuesto (IV)	Constitución mínima según ley 7.314 (V)	Stock del FA (VI)	Stock del FA / Nómina Salarial (VII)
2010	x	s/d		8.274	607	4%
2011	x	s/d		9.390	176	1%
2012	x		x	0	53	0%
2013	x		x	66	11	0%
2014	x		x	0	10	0%
2015	x		x	22.977	10	0%
2016		x	x	4.684	9	0%
2017		x	x	17.107	9	0%
2018		x	x	41.330	9	0%
2019		x	x	22.129	10	0%
2020		x	x	0	9	0%
2021		x	x	36.593	9	0%
2022		x	x	66.039	8	0%

Nota: En 2012 y 2014 se podía constituir el FA aunque no se exigía un mínimo.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Desde el año 2010 hasta el 2015 correspondía la constitución del fondo con una mínima de lo expuesto en la columna V. Debido a las suspensiones impuestas por las Leyes de Presupuesto, se suspendió la constitución desde el año 2012. Como en el año 2016 ocurrió una etapa recesiva al haber existido una caída en la Coparticipación Nacional y Regímenes Especiales mayor al 5% (considerada en términos reales) por tres meses consecutivos se habilita la utilización del Fondo y esta condición duró, por el período de ajuste, hasta el final del 2022.

Sin embargo, al no haber constituido el fondo desde el año 2007, la provincia no pudo contar con fondos para afrontar la etapa recesiva en el 2016, ni en ninguno de los años posteriores. Especialmente no sirvió para afrontar la caída del PBI y de los ingresos del gobierno en la crisis del COVID-19. Esto remarca la necesidad de un cambio en la ley para que el fondo sea de mayor utilidad. Los problemas encontrados en este análisis para la Ley N°7.314 son los siguientes:

- Artículo 10: La constitución mínima del 50% de los excedentes de los recursos corrientes de rentas generales que se produzca respecto al presupuestado no muestra ser un buen indicador de ciclo económico favorable de la provincia, dado que el presupuesto se realiza con una proyección de inflación muy distinta a la que ocurre realmente.

- Artículo 11: Bajo la ley actual, nunca se podría haber utilizado el fondo para cancelar deuda pública consolidada ya que no se alcanzó una integración mínima de una nómina salarial.
- Artículo 12: El monto máximo de integración del 2% del PBG nunca se alcanzó, por lo que no fue posible utilizar los fondos para la cancelación de deuda pública consolidada y/o a inversión en obra pública.
- Artículo 13: Para reconocer los períodos recesivos, si se consideran las variaciones de los recursos en términos nominales, nunca existiría recesión en la última década debido al contexto inflacionario. Por el contrario, si se consideran las variaciones de los recursos en términos reales, los períodos de ajuste son muy extensos y no permiten que la provincia acumule fondos para afrontar las crisis.

7. Análisis proyecto de ley

En la presente sección se desarrollará una simulación sobre lo que debería haber sucedido en la provincia respecto a la constitución y utilización del Fondo Anticíclico para los años 2010-2022, suponiendo que hubiera estado vigente el proyecto de la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal de Mendoza. Siguiendo a Balmaceda y Narváez (2008), comenzaremos exponiendo una tabla resumen de las características del Fondo Anticíclico según la ley vigente y lo propuesto en el proyecto de ley.

Tabla N°6: Características ley vigente y propuesta

Características	Ley N°7.314	Proyecto de ley
Constitución	50% del excedente de Recursos corrientes de Rentas Generales respecto del Presupuesto.	Stock de una nómina salarial mensual (del mes de noviembre)
Saldo mínimo de integración	Promedio de los últimos 12 meses de salarios.	No tiene mínimo
Monto Máximo	2% del PBG	No tiene máximo
Destino	Fija limitaciones, no se puede utilizar para financiar gastos primarios.	No especifica
Situación recesiva	Caída mensual interanual en la recaudación de IIBB o en la Coparticipación Federal de Impuestos y Regímenes Especiales mayor al 5%, por 3 meses consecutivos o en las situaciones de emergencia y crisis financieras internacionales que afecten la actividad económica de la provincia.	Caída real mensual interanual en los recursos corrientes mayor al 5%, por 3 meses consecutivos.

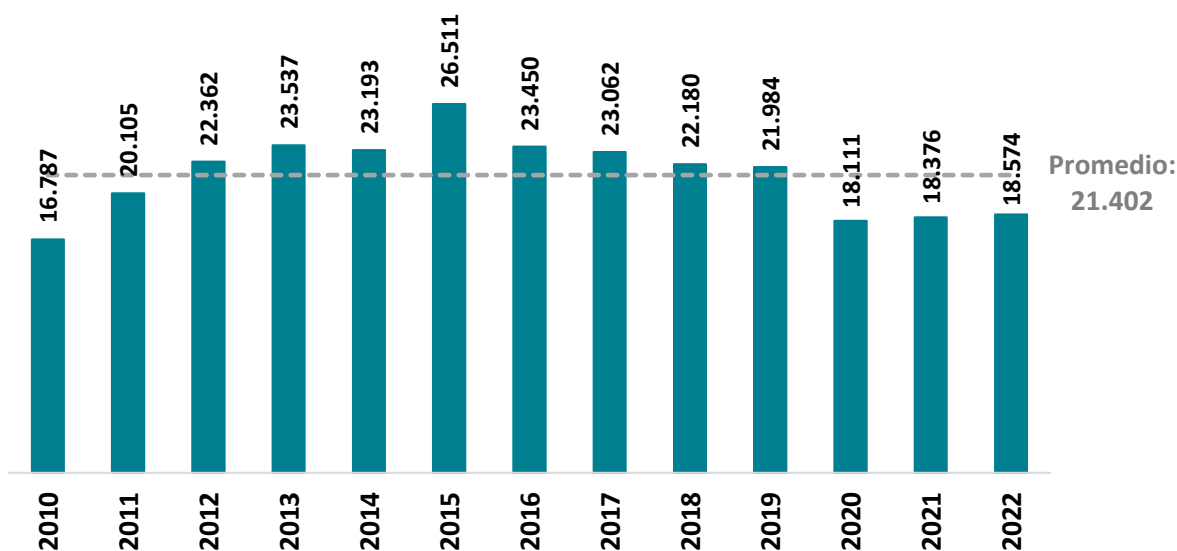
Período de ajuste	12 meses sostenidos con tasas de variación interanuales positivas en la recaudación de IIBB o en la Coparticipación Federal.	3 meses consecutivos con tasas reales de variación interanuales positivas en los recursos corrientes.
Reintegración	Reintegración igual a lo reglamentado para la constitución luego del período de ajuste.	Reintegración gradual luego del período de ajuste.
Administrador	Administradora Provincial del Fondo para la Transformación y el Crecimiento.	Tesorería General de la Provincia.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Provincial N°7.314 y su propuesta de modificación.

El proyecto de ley propone que el fondo deberá registrar al cierre de cada ejercicio un monto mínimo de una nómina salarial mensual, la cual se define como el importe bruto de las remuneraciones más contribuciones y beneficios sociales liquidados durante el mes de noviembre, por la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales. Sin tener en cuenta los períodos de recesión, se grafican a continuación los montos mínimos de constitución del Fondo Anticíclico suponiendo la vigencia de los artículos del proyecto de ley, desde el año 2010 hasta el 2022 en millones de pesos de 2022.

Gráfico N°15: Nómina salarial mensual

Noviembre de cada año. En millones de pesos de 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y Ministerio de Hacienda y Finanzas.

El promedio de la nómina salarial de los meses de noviembre para el período analizado es de \$21.402 millones en pesos de 2022, equivalente a un 1% del PBG de la provincia.

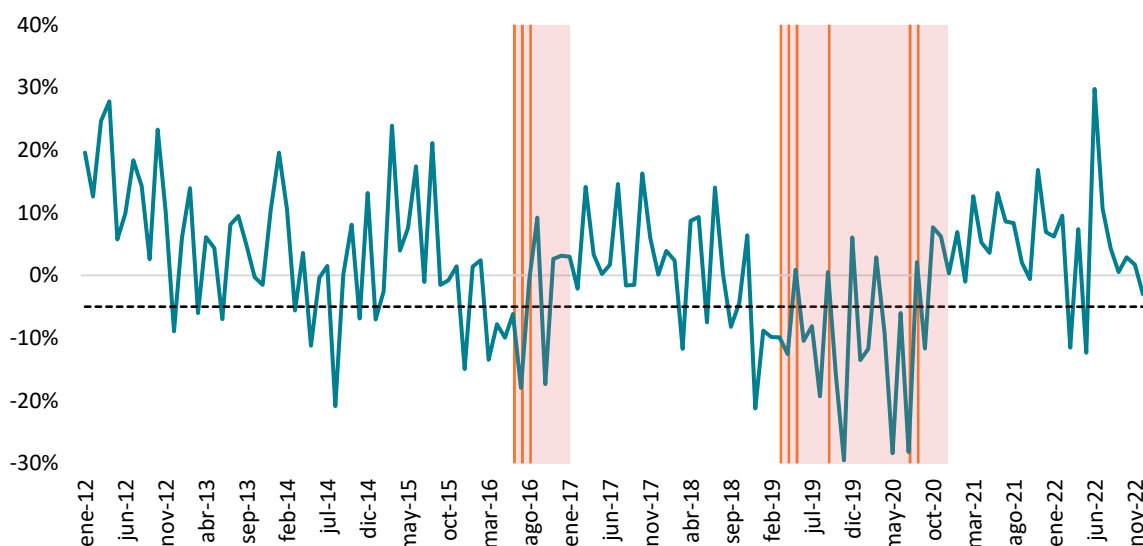
Los fondos pueden utilizarse cuando se genere una situación recesiva, la cual es definida por el proyecto de ley por los momentos en que ocurra una caída en los recursos corrientes (netos de participación a municipios e intereses y rentas obtenidas por inversiones financieras) mayor al 5%

comparado con igual mes del año anterior y por tres meses consecutivos, y se agrega que los montos deben estar deflactados por el IPC provincial, es decir, las variaciones deben calcularse en términos reales. La etapa recesiva continúa hasta que se registre una tasa interanual positiva en los recursos corrientes durante tres meses consecutivos, llamado período de recuperación.

En el siguiente gráfico se representa la situación descrita en el párrafo anterior, donde se grafican las variaciones reales de los recursos corrientes y se indica con barras anaranjadas los meses donde se presenta una situación recesiva, en anaranjado claro los meses donde persiste el período de recuperación, y con una línea negra punteada el nivel de variación de “-5%” para el período enero de 2012 a diciembre de 2022, período para el cual se consiguieron datos.

Gráfico N°16: Recursos corrientes

Variación interanual real



Nota: neto de rentas por inversiones y participación a municipios

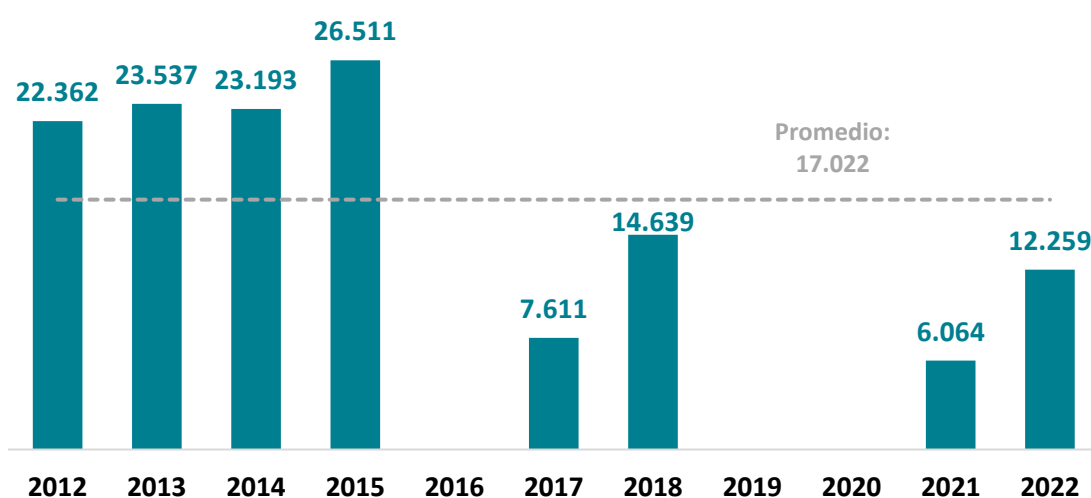
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Según el proyecto de ley, se podría haber constituido el fondo desde enero del 2012 hasta mayo del 2016 dado que no existió una situación recesiva en ese período. Luego, en junio del 2016 se cancelaría la conformación y se habilitaría el uso de los fondos acumulados en el FA, ya que en marzo, abril y mayo se registró una caída real de los recursos corrientes mayor al 5%. El período de recuperación se mantendría hasta enero del 2017, por lo que se registró un crecimiento en el recurso por tres meses consecutivos, entonces en febrero de dicho año debería la provincia comenzar a conformar el fondo nuevamente. Esta situación se mantendría hasta febrero del 2019, y en marzo volvería a habilitarse la utilización del fondo ya que en febrero, marzo y abril se produjo una caída real mayor al 5% en los recursos corrientes. El período de recuperación se sostendría hasta diciembre del 2020. Después, podría volver a conformarse el fondo hasta el final del período analizado.

En el proyecto de ley se propone que, para volver a constituir el FA luego del período de recuperación, se realice de manera gradual, es decir, que en el primer año se registre un saldo de al menos el 33% de una nómina salarial, al siguiente año un 66% y en los años posteriores se debería registrar el 100% de una nómina salarial. Teniendo en cuenta esto, los montos de las nóminas salariales del gráfico N° 14 y los períodos de constitución y utilización detallados en el párrafo anterior, se muestra a continuación cómo debería haber sido la constitución mínima del FA si hubiera estado vigente el proyecto de ley.

Gráfico N°17: Constitución mínima (proyecto de ley)

En millones de pesos de 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Si se hubiera aplicado el proyecto de ley en el período 2012 a 2022, el FA debería haber registrado en el año 2012 un saldo mínimo de \$22 mil millones, y en 2013, 2014 y 2015 un saldo de \$23,5, \$23,2 y \$26,5 mil millones respectivamente, todos en pesos de 2022. En junio de 2016, se habilitaría el uso del fondo al haber existido una situación recesiva, por lo que no correspondería conformarlo hasta enero del 2017. A finales del año 2017, se debería haber conformado el fondo con un mínimo de un 33% de una nómina salarial por un monto de \$7,6 mil millones, y en 2018 con un 66% de la nómina salarial, es decir, con un mínimo de \$14,6 mil millones. Para el año 2019 y 2020, se habilitaría el uso del fondo, cancelando la constitución de este hasta diciembre del 2020. En 2021, nuevamente debería conformarse con el 33% de la nómina salarial con un monto de \$6 mil millones y en 2022 con el 66%, es decir, con \$12 mil millones.

En resumen, se muestran los resultados de constitución y utilización del fondo según el proyecto de ley en la siguiente tabla. Se marcó con una cruz los años en los que correspondería constitución o utilización según lo analizado en este apartado.



Tabla N°7: Constitución y utilización del FA según proyecto de ley

En millones de pesos de 2022

Ejercicio (I)	Corresponde constitución (II)	Se habilita utilización (III)	Constitución mínima según proyecto de ley (IV)
2012	x		22.362
2013	x		23.537
2014	x		23.193
2015	x		26.511
2016		x	0
2017	x		7.611
2018	x		14.639
2019		x	0
2020		x	0
2021	x		6.064
2022	x		12.259

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE y Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Comparando los resultados precedentes con los correspondientes a lo que debería haber sucedido si se cumplía con la ley vigente, se observa que con el proyecto de ley no existiría un período de ajuste tan extenso como sucedería con la ley actual, generando mayores períodos de conformación del fondo. Por otro lado, se destaca que la constitución mínima con la ley vigente es mayor a la propuesta dado que se plantea una reintegración gradual, haciendo disminuir el promedio significativamente respecto de la constitución mínima actual.

Un aspecto favorable para enfatizar de la propuesta de ley es la especificación para reconocer los períodos de ajuste utilizando variaciones de los recursos en términos reales, lo cual refleja de un mejor modo las fluctuaciones del ciclo económico provincial. Además, otro aspecto a destacar es el hecho de dejar de utilizar como indicador de auge económico a los excedentes que se produzcan de los recursos presupuestados, ya que en un país con alta inflación esto deja de tener valor.

En la propuesta de ley se eliminó la restricción de uso de los fondos para financiar aumentos permanentes en los gastos corrientes primarios, lo cual podría generar déficits crónicos y problemas fiscales de largo plazo. Por otro lado, se eliminan las restricciones de los montos mínimos y máximos para poder cancelar deuda pública consolidada y para invertir en obra pública.



8. Conclusiones

En este trabajo se trataron las reglas fiscales contracíclicas, más específicamente, el Fondo Anticíclico de la Provincia de Mendoza. En un principio, se realizó una exploración sobre los antecedentes referidos al tópico tratado y luego se expuso el tema desde el punto de vista teórico, enumerando las reglas que se especifican en la Ley Provincial N°7.314. En una segunda etapa, se estudiaron los datos de la coyuntura de la Provincia, los cuales revelaron que las variaciones de los recursos y erogaciones totales de la provincia se relacionan con los movimientos del PBG, los recursos corrientes provinciales son sensibles a las caídas del PBG y que la deuda pública provincial es alta comparada con otras provincias.

Luego, se desarrolló una tercera etapa de análisis de la conformación y utilización del Fondo Anticíclico Provincial, donde se corroboró el cumplimiento de las reglas para el período 2012 – 2022. En este análisis se llegó a que:

- Se debería haber constituido el Fondo en todos los años analizados, menos en 2012, 2014 y 2020. Efectivamente se constituyó el fondo solo en los años 2006 y 2007, luego su stock fue descendiendo, llegando a \$8 millones en 2022.
- El bajo cumplimiento en la integración del fondo se debe a las suspensiones de la integración del fondo en las Leyes de Presupuesto desde el año 2012. Por otro lado, se reconoce que en los últimos años la economía de Mendoza ha tenido muchos períodos de caída del PBG y los períodos de crecimiento no han sido suficientes para compensarlos, lo que genera complicaciones para la recuperación económica, lo que causa un bajo cumplimiento de las reglas de conformación.
- La constitución mínima del 50% de los excedentes de los recursos corrientes de rentas generales que se produzca respecto al presupuestado no es un buen indicador de ciclo económico favorable, ya que el presupuesto se realiza con una proyección de inflación muy distinta a la real. Así fue como en la mayoría de los años analizados se dio que los recursos ejecutados fueron mayores a los presupuestados.
- Con las condiciones de la ley vigente nunca se podría haber utilizado el fondo para cancelar deuda pública consolidada ya que no se alcanzó una integración mínima de una nómina salarial.
- El monto máximo de integración del 2% del PBG nunca se alcanzó, por lo que no pudieron ser utilizados los fondos para la cancelación de deuda pública consolidada y/o a inversión en obra pública.
- Para reconocer los períodos recesivos, no se especifican si las variaciones de los recursos deben ser en términos nominales o reales. Considerando las variaciones en términos nominales, nunca existiría recesión en el período analizado y considerando las

variaciones en términos reales se habilitaría a utilizar el fondo desde julio del año 2016 hasta diciembre del 2022, mostrando que los períodos de ajuste son muy extensos y no permiten que la provincia acumule el fondo.

Expuesta esta problemática, se hace evidente la necesidad de una revisión de la ley actual. Es así como se presentó una propuesta de ley en el año 2023 en la legislatura de Mendoza. En el apartado 7 se realizó un estudio de lo que debería haber sucedido si hubiera estado vigente durante el período 2012 a 2022 y se concluyó que:

- Se podría haber constituido el fondo desde enero del 2012 hasta mayo del 2016. Luego, correspondería la utilización de los fondos. Desde febrero de 2017 se debería haber comenzado a integrar el fondo, finalizado el año con un saldo mínimo de un 33% de una nómina salarial, en 2018 con un 66% de la nómina salarial. En 2019 y 2020 se habilitaría el uso del fondo. En 2021, nuevamente debería conformarse con el 33% de la nómina salarial y en 2022 con el 66%.
- Con el proyecto de ley no existiría un período de ajuste tan extenso como sucedería con la ley actual, generando mayores períodos de conformación del fondo.
- La constitución mínima de la ley vigente es mayor a la propuesta, dado que esta última plantea una reintegración gradual, haciendo disminuir el promedio significativamente respecto de la constitución teórica mínima actual.
- Se especifican en la propuesta de ley que para la determinación de los períodos de ajuste se deben utilizar variaciones reales, lo cual refleja de un mejor modo las fluctuaciones del ciclo económico provincial.
- Se deja de utilizar como indicador de auge económico a los excedentes que se produzcan de los recursos presupuestados, ya que no es un buen indicador para identificar los ciclos económicos en un país con alta inflación.
- Se elimina la restricción de uso de los fondos para financiar aumentos permanentes en los gastos corrientes primarios, lo cual podría generar déficits crónicos y problemas fiscales de largo plazo.

Se observa que el cambio de reglas para el Fondo Anticíclico Provincial trae algunas ventajas y otras desventajas, aunque cabe destacar que con la propuesta existirían más períodos de conformación, pero con un monto mínimo de integración menor. La reintegración gradual propuesta luego de un período recesivo ayuda a que sea más accesible la constitución del fondo y no existan presiones para suspenderla.

Se propone continuar esta investigación, con la realización de nuevas simulaciones teniendo en cuenta otros criterios de integración y utilización del fondo para profundizar el estudio de las

herramientas fiscales contracíclicas de la Provincia. Por otro lado, podría extenderse el análisis a nivel nacional o municipal.



9. Bibliografía

- ARGENTINA (1999), Ley N°25.152 de Administración de Recursos Públicos.
- ARGENTINA (2004), Ley N°25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.
- CHILE (2006), Ley N°20.128 de Responsabilidad Fiscal.
- MENDOZA (2005), Decreto N°1.671 de Reglamentación Ley N°7.314.
- MENDOZA (2005), Ley N°7.314 de Responsabilidad Fiscal.
- MENDOZA (2023), Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal.
- NEUQUÉN (2021), Ley N°3.269 de Fondo Anticíclico de Estabilización y Desarrollo del Neuquén.
- Balmaceda, P. y Narváez, L. (2008). Responsabilidad Fiscal: Fondos Anticíclicos. (XXIII Congreso Nacional de Contadurías Generales de la República Argentina). Chubut, Argentina.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018). Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos.
- Braun, M. y di Gresia, L. (2003). Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy. Milan, Italia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Braun, M. y Gadano, N. (2007). ¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina. Revista de la CEPAL 91.
- Carrera, J., Perez, P. y Saller, G. (2000). El ciclo económico y la recaudación. Buenos Aires: Centro de Asistencia a las Ciencias Económicas y Sociales.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para Equidad y el Crecimiento (2008). Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia. Buenos Aires, Argentina: Fundación CIPPEC.
- Céspedes, L. F. y Rappoport, D. (2006). El Fondo gubernamental de petróleo de Noruega.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (2016). Aplicación de reglas fiscales: desafíos y oportunidades en la coyuntura actual (2da ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Farah, P., Thomasz, E. O. y Rubio, I.
- Fondo Monetario Internacional (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis- Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset. Budina, N., Kinda, T., Schaechter, A. y Weber, A.
- Guzmán, M. (2007). Prociicidad de las políticas fiscales en contextos volátiles. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Argentino de Análisis Fiscal (2019). Acuerdos de consenso fiscal y responsabilidad fiscal. La importancia de las reglas fiscales y la solidez institucional. Córdoba y las provincias argentinas.
- Instituto de Economía Aplicada y Sociedad (2021). Fondos Anticíclicos. Una mirada económica y política con perspectiva local e internacional. Fiscella, M. P., Manzi, S. y Lopez, F.



- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2007). La política fiscal en tiempos de bonanza (LC/L.2736-P, Serie N°66). Santiago de Chile: Martner, R.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2010). Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera (LC/L.3186-P, Serie N°71). Santiago de Chile: Melamud, A.
- Lucas, R. E. Jr. (1977). Understanding Business Cycles. *Journal of Monetary Economics*, Volumen 4 (revista 2), 287-311.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (5ta edición). (1992). *Hacienda Pública: teórica y aplicada*. Madrid: McGRAW-HILL.
- Nuñez Miñana, H. (1998). *Finanzas Públicas*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Macchi.
- Ocampo, J. A. (2011). Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva. *Revista de la CEPAL* 104.
- Pietrobuono, A. y Todesca, N. (2013). Estabilizadores automáticos vs. políticas discrecionales: el caso de la política fiscal argentina. *Revista Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo*.
- Trapé, A. (2015). Reglas o discrecionalidad ¿qué es preferible?
- Uña, G. y Bertello, N. (2007). Fiscal Situation and Stabilization Fund of Buenos Aires City: evolution and forecast. Documento de trabajo, Fundación Konrad Adenauer.
- Vega, J. A., García Ojeda, J. C. y Diblasi, J. V. (2018). Responsabilidad Fiscal: Evaluación del régimen en la Provincia de Mendoza (2005-2016).
- El Fondo Vaca Muerta ya acumula 13.500 millones de pesos. (2023, Marzo 21). *Mejor Energía*. www.mejorenergia.com.ar/noticias/2023/03/21/1108-el-fondo-vaca-muerta-ya-acumula-13500-millones-de-pesos.
- Honorable Cámara de Diputados de Mendoza (2023). El Ministro de Hacienda presentó ante legisladores la modificación a la Ley de Responsabilidad Fiscal. www.hcdmza.gob.ar/site/noticias/68-noticia/7978-el-ministro-de-hacienda-presento-ante-legisladores-la-modificacion-a-la-ley-de-responsabilidad-fiscal.
- Ministerio de Economía de Argentina. (2023). Presupuesto Ciudadano 2024. www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/.
- Ministerio de Hacienda de Chile. (2020). Fondo de Estabilización Económica y Social www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/finanzas-internacionales/fondos-soberanos/fondo-de-estabilizacion-economica-y-social.
- Norges Bank Investment Management. (2019). www.nbim.no/en/the-fund/about-the-fund/.
- Rapetti, M. Fondo Fiscal Contracíclico: una herramienta para el desarrollo. CIPPEC. www.cippec.org/publicacion/fondo-anticiclico/.
- Russo, M. F. (2023, Mayo 3). Los Andes. www.losandes.com.ar/politica/que-modificaciones-plantea-el-gobierno-para-constituir-el-fondo-anticiclico/.



10. Anexo

Se exponen en la siguiente tabla los datos utilizados para el análisis realizado en este documento basados en información brindada por el Ministerio de Hacienda y Finanzas de Mendoza. Los datos se encuentran expresados en millones de pesos de diciembre de 2022.

Ejercicio	Mes	Recaudación IIBB	Var. % i.a. IIBB	Copa. Federal + Reg. Especiales	Var. % i.a.
2012	ene-12	4.573	19%	21.029	6%
	feb-12	5.982	109%	18.595	3%
	mar-12	10.588	22%	22.614	12%
	abr-12	14.700	100%	18.627	16%
	may-12	16.559	47%	27.163	-19%
	jun-12	12.283	17%	28.677	5%
	jul-12	10.611	96%	23.344	0%
	ago-12	14.456	86%	23.568	1%
	sep-12	11.769	6%	21.890	-2%
	oct-12	13.790	71%	25.359	14%
	nov-12	12.877	23%	24.735	4%
	dic-12	14.516	-3%	25.333	5%
2013	ene-13	10.585	131%	21.047	0%
	feb-13	11.201	87%	23.469	26%
	mar-13	15.387	45%	20.645	-9%
	abr-13	11.581	-21%	22.533	21%
	may-13	18.915	14%	31.209	15%
	jun-13	12.625	3%	26.450	-8%
	jul-13	15.832	49%	27.253	17%
	ago-13	15.984	11%	25.426	8%
	sep-13	15.930	35%	22.685	4%
	oct-13	15.095	9%	24.570	-3%
	nov-13	16.171	26%	22.384	-10%
	dic-13	18.775	29%	25.234	0%
2014	ene-14	15.210	44%	24.313	16%
	feb-14	14.565	30%	21.618	-8%
	mar-14	13.734	-11%	19.791	-4%
	abr-14	12.854	11%	21.922	-3%
	may-14	15.877	-16%	28.550	-9%
	jun-14	12.634	0%	23.824	-10%
	jul-14	17.595	11%	27.628	1%
	ago-14	10.076	-37%	22.876	-10%
	sep-14	17.426	9%	23.161	2%
	oct-14	16.731	11%	25.256	3%
	nov-14	15.894	-2%	20.596	-8%
	dic-14	18.170	-3%	26.843	6%
2015	ene-15	13.677	-10%	22.300	-8%



	feb-15	13.493	-7%	21.913	1%
	mar-15	14.035	2%	21.700	10%
	abr-15	15.317	19%	22.965	5%
	may-15	14.080	-11%	32.274	13%
	jun-15	15.260	21%	30.888	30%
	jul-15	15.730	-11%	25.987	-6%
	ago-15	14.971	49%	26.779	17%
	sep-15	15.410	-12%	24.534	6%
	oct-15	15.876	-5%	28.173	12%
	nov-15	15.170	-5%	21.130	3%
	dic-15	17.049	-6%	32.719	22%
2016	ene-16	13.410	-2%	25.420	14%
	feb-16	14.034	4%	20.187	-8%
	mar-16	13.861	-1%	21.000	-3%
	abr-16	14.185	-7%	20.838	-9%
	may-16	15.156	8%	26.704	-17%
	jun-16	13.644	-11%	29.068	-6%
	jul-16	13.066	-17%	22.020	-15%
	ago-16	15.113	1%	27.078	1%
	sep-16	15.279	-1%	26.096	6%
	oct-16	12.266	-23%	23.066	-18%
	nov-16	14.177	-7%	23.070	9%
	dic-16	15.993	-6%	28.269	-14%
2017	ene-17	13.620	2%	25.420	0%
	feb-17	13.448	-4%	22.380	11%
	mar-17	14.269	3%	23.705	13%
	abr-17	15.038	6%	21.277	2%
	may-17	14.528	-4%	28.487	7%
	jun-17	13.939	2%	30.294	4%
	jul-17	13.666	5%	28.389	29%
	ago-17	15.354	2%	25.627	-5%
	sep-17	14.992	-2%	29.288	12%
	oct-17	14.604	19%	26.929	17%
	nov-17	14.743	4%	23.765	3%
	dic-17	17.302	8%	31.496	11%
2018	ene-18	13.655	0%	26.589	5%
	feb-18	13.363	-1%	23.798	6%
	mar-18	13.522	-5%	24.438	3%
	abr-18	13.568	-10%	22.979	8%
	may-18	13.601	-6%	33.304	17%
	jun-18	14.461	4%	25.067	-17%
	jul-18	13.338	-2%	34.783	23%
	ago-18	14.861	-3%	27.871	9%
	sep-18	13.263	-12%	26.020	-11%



	oct-18	13.825	-5%	26.234	-3%
	nov-18	14.088	-4%	30.731	29%
	dic-18	15.049	-13%	18.273	-42%
2019	ene-19	11.805	-14%	24.204	-9%
	feb-19	12.077	-10%	22.867	-4%
	mar-19	12.078	-11%	22.922	-6%
	abr-19	12.742	-6%	22.307	-3%
	may-19	13.070	-4%	30.207	-9%
	jun-19	11.706	-19%	25.838	3%
	jul-19	12.381	-7%	34.215	-2%
	ago-19	13.437	-10%	21.662	-22%
	sep-19	13.002	-2%	29.399	13%
	oct-19	13.195	-5%	21.431	-18%
	nov-19	12.105	-14%	18.995	-38%
	dic-19	13.451	-11%	30.133	65%
2020	ene-20	10.778	-9%	21.794	-10%
	feb-20	12.026	0%	17.355	-24%
	mar-20	11.634	-4%	26.998	18%
	abr-20	10.791	-15%	18.837	-16%
	may-20	9.481	-27%	24.335	-19%
	jun-20	9.289	-21%	27.809	8%
	jul-20	10.058	-19%	23.309	-32%
	ago-20	11.225	-16%	28.082	30%
	sep-20	10.420	-20%	24.443	-17%
	oct-20	10.822	-18%	28.461	33%
	nov-20	9.882	-18%	24.235	28%
	dic-20	12.725	-5%	31.846	6%
2021	ene-21	10.371	-4%	26.226	20%
	feb-21	11.590	-4%	18.028	4%
	mar-21	11.592	0%	31.211	16%
	abr-21	10.560	-2%	23.415	24%
	may-21	10.382	10%	27.499	13%
	jun-21	11.428	23%	31.658	14%
	jul-21	10.214	2%	24.783	6%
	ago-21	10.746	-4%	29.535	5%
	sep-21	11.941	15%	26.975	10%
	oct-21	11.329	5%	26.783	-6%
	nov-21	11.691	18%	27.510	14%
	dic-21	17.578	38%	30.622	-4%
2022	ene-22	11.575	12%	26.351	0%
	feb-22	11.156	-4%	24.152	34%
	mar-22	11.865	2%	26.926	-14%
	abr-22	12.408	18%	26.717	14%
	may-22	11.488	11%	21.466	-22%



	jun-22	13.407	17%	42.798	35%
	jul-22	12.197	19%	28.886	17%
	ago-22	13.297	24%	29.723	1%
	sep-22	12.211	2%	27.901	3%
	oct-22	13.494	19%	28.048	5%
	nov-22	12.851	10%	29.093	6%
	dic-22	13.706	-22%	32.381	6%



DECLARACIÓN JURADA RESOLUCIÓN 212/99 CD

El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgrede o afecta los derechos de terceros.

Mendoza, 12/03/24



Firma y aclaración

29 896

Número de registro

41 112271

DNI