

Un Análisis Estilizado del Régimen de Promoción Industrial en Argentina

José Luis Espert

Julio 1999

Preparado para el Consejo Empresario Mendocino

Impacto económico de los regímenes de promoción industrial en las provincias de San Juan, San Luis, La Rioja y Catamarca

Versión Corregida

I. Introducción

Una de las grandes preocupaciones durante las últimas décadas en Argentina ha sido el incremento sostenido de la brecha entre provincias ricas y provincias pobres. Ello se produjo básicamente con el nacimiento de la Argentina moderna y se profundizó con el desarrollo industrial concentrado en unas pocas regiones, relegando al resto del país a condiciones de precariedad y falta de oportunidades. Esta situación ha sido causa, entre otras, de los grandes flujos migratorios internos entre las zonas centrales y las periféricas, lo que trajo aparejado la aparición de cordones de pobreza en los alrededores de los grandes polos industriales, mayores índices de desempleo en las zonas centrales, etc.

Los gobiernos nacionales, conscientes de este problema social, han tratado de mejorar a través de los años las condiciones de desarrollo económico de las provincias menos favorecidas, mediante regímenes de promoción industrial. Ellos han consistido principalmente en subsidios al capital, los que actúan aumentando las tasas internas de retorno de los proyectos de inversión, fomentando la aparición de nuevos emprendimientos productivos. Así como en la década del 50 la sustitución de importaciones intentó fomentar el desarrollo de la naciente industria nacional para aminorar la brecha de desarrollo con los países centrales, la promoción industrial intentó, mediante la atracción de inversiones, disminuir la brecha con las provincias ricas en un contexto intranacional.

El objetivo general del presente trabajo es identificar y medir las consecuencias económicas para la provincia de Mendoza, de los regímenes promocionales implementados en las provincias de San Luis, San Juan, La Rioja y Catamarca ("las cuatro provincias").

Para lograrlo, el trabajo abarca el tratamiento de los siguientes objetivos intermedios:

- El planteo de un marco analítico y conceptual para evaluar la promoción de las actividades económicas, teniendo en cuenta las premisas más destacadas que la literatura considera en esta materia.
- El desarrollo de una metodología para el cálculo de los efectos económicos y fiscales de los incentivos.
- El planteo de los efectos interjurisdiccionales.
- La descripción de una síntesis de los regímenes promocionales en Argentina y, particularmente, en las Cuatro Provincias.
- La cuantificación de la pérdida económica y fiscal de los regímenes promocionales de las Cuatro Provincias.
- Una estimación del impacto de la promoción industrial sobre la producción de la provincia de Mendoza.

II. La justificación de un sistema de incentivos.

II.1 Los argumentos económicos: los temas de la asignación de recursos.

El punto de referencia del análisis es que el “mercado perfecto” es el vehículo ideal para obtener el máximo bienestar social. En términos generales, esta creencia está basada en las propiedades del óptimo Paretiano, cuyos resultados se obtienen en un sistema económico perfectamente competitivo, con información perfecta y derechos de propiedad bien establecidos.

Dado este supuesto, la ayuda del Estado a la actividad económica sólo puede justificarse a partir de circunstancias emparentadas con las llamadas “fallas del mercado”. Se trata de situaciones donde no se cumplen los requisitos necesarios para asegurar un funcionamiento perfecto del mercado.

Entre los principales casos que presentan limitaciones para la solución del mercado podemos citar los siguientes:

Bienes públicos

Ciertos bienes son “públicos” en el sentido que su consumo por parte de una persona no reduce la cantidad disponible para otras personas (defensa nacional, parques públicos, etc.). Bajo tales circunstancias, las personas tienen un incentivo a esperar que otros paguen por el bien o servicio en cuestión, de manera de poder acceder a su consumo libre de todo cargo. El problema, es que si todas las personas esperasen esta posibilidad el bien no sería producido. Por esta razón los bienes públicos son siempre provistos por el Estado.

Externalidades

Se verifica una externalidad cuando la producción de una firma impone costos o provee beneficios a otras firmas o consumidores sin que éstos paguen por ellos. Un ejemplo puede ser una firma que desarrolle operaciones en una región deprimida: podría existir una externalidad positiva dada por el hecho de reducir el desempleo y por mejorar el aprovechamiento de la infraestructura en la región.

Riesgos

En algunos casos las firmas son adversas al riesgo y asignan menos recursos que los necesarios a una determinada actividad. Esto puede aplicarse a muchos ejemplos de gasto de capital, particularmente en proyectos técnicamente riesgosos. En tales casos, la asistencia del Estado puede justificarse para llevar el proyecto a un mayor nivel de neutralidad al riesgo.

Informaciones imperfectas

El mercado perfecto requiere información perfecta. En el mundo real esto no se verifica, de manera que acercarse a ese estado ideal puede ser un justificativo para la intervención del Estado. Esto puede aplicarse tanto a la generación de información como a su divulgación.

Industrias infantiles

En las primeras etapas de su desarrollo, ciertas industrias locales pueden estar en una situación de debilidad para afrontar la competencia internacional por parte de firmas bien establecidas. Si se contara con ayuda estatal, las firmas tal vez tengan el tiempo suficiente para alcanzar su escala óptima (ó conocer en detalle el negocio) sobre todo cuando se desarrollan nuevos productos o procesos. El argumento también puede aplicarse a una industria que puede requerir un profundo proceso de reestructuración.

Este argumento ha sido profusamente utilizado en defensa de la intervención del Estado para promover la actividad industrial.

Potenciar la competencia

Cualquier desviación de la competencia perfecta es una imperfección de mercado; en cuyo caso una intervención del Estado, para mejorar la estructura competitiva de una industria, puede estar justificada. Tradicionalmente el argumento fue aplicado ante la existencia de barreras de entrada a un sector; como puede ocurrir cuando se requieren grandes gastos iniciales de investigación.

El argumento ha sido refinado recientemente con la teoría de los “mercados desafiables”. Se define a un mercado desafiable como aquel en el cual la entrada y la salida no tiene costos. Esto puede suceder si no hay costos hundidos en la industria de manera que cualquier operador “incumbente” está compelido a actuar competitivamente por la amenaza cierta de entrada de un competidor potencial. La prescripción en este caso es que el Estado actúe para reducir los costos hundidos; por ejemplo, afrontando las inversiones iniciales y luego alquilando (o concesionando) como puede ocurrir en el sector de transporte con las rutas o las estaciones.

II.2. Los argumentos económicos: los temas de crecimiento.

La teoría del crecimiento económico trata de explicar por qué los países o regiones tienen diferentes niveles de ingresos y sus productos crecen a diferentes tasas con el tiempo. Su desarrollo toma gran trascendencia a partir del modelo neoclásico de Solow (1956) que rigió el pensamiento de la teoría del crecimiento por más de treinta años.

Podemos marcar tres grandes etapas en la explicación de los problemas del crecimiento: la teoría neoclásica de Solow, los modelos de crecimiento endógeno y las teorías más modernas de geografía económica y aglomeración de Krugman. A continuación se explican sintéticamente los modelos de crecimiento implícitos en cada uno y su relación con la promoción industrial.

La teoría neoclásica postula que en el equilibrio de largo plazo de las economías, la tasa de crecimiento del producto per capita está restringida por el crecimiento demográfico y tecnológico.

En consecuencia, a aquellas economías con mayores tasas de crecimiento

demográfico y tecnológico les corresponde en el largo plazo un menor stock de capital per cápita.

Dado que en este modelo el nivel de capital de largo plazo depende del nivel de inversión, aparecen argumentos orientados a la promoción de inversiones.

Sin embargo, del modelo también se desprende que en el largo plazo los instrumentos de política no tienen influencia sobre la tasa de crecimiento del stock de capital.

Los aumentos en la tasa de inversión, si bien mejoran la productividad del trabajo, sólo redundan en una mejora de la tasa de crecimiento en el corto plazo, ajustando, en última instancia, a un mayor nivel de capital per capita y volviendo la tasa de crecimiento a aquella consistente con el crecimiento de la fuerza laboral y la tecnología, hechos que han sido además corroborados empíricamente.

Otra de las conclusiones de este modelo es que si todos los países tuvieran la misma tecnología, los niveles de ingreso de largo plazo deberían ser idénticos.

Sin embargo, los trabajos de Romer (1987-1989) cuestionan dicha conclusión en base a la observación empírica, diciendo que la tendencia de las economías no apuntan hacia la convergencia sino más bien a una segregación en países ricos y pobres. Sturzenegger, F. argumenta que esta última conclusión es errada, por cuanto el modelo predice dicha “convergencia absoluta” entre naciones sólo si las economías fuesen réplicas exactas unas de las otras, con las mismas preferencias y restricciones tecnológicas, elemento que es claramente rechazado por la observación empírica. Lo que sí debería verificarse a su criterio, y que es corroborado con datos de Barro, es lo que llama “convergencia condicional”, en donde los países más atrasados deberían crecer a tasas más elevadas que los más avanzados, disminuyendo así la brecha entre ellos.

Sin embargo, la evidencia empírica también cuestiona la convergencia condicional en las tasas de crecimiento, al verificar que las diferencias se sostienen en el tiempo; dando sustento a los modelos de crecimiento autosostenidos (llamados de crecimiento endógeno) desarrollados entre otros por Romer.

En estos modelos el producto por trabajador se expande aún en ausencia de progresos tecnológicos, siendo finalmente la tasa de inversión el motor del crecimiento en el largo plazo. En este contexto, los incentivos a la rápida acumulación de capital adquieren una relevancia inusitada a través de su impacto inmediato y de largo plazo en el crecimiento económico, **por lo que la promoción de inversiones en las regiones más atrasadas aparece nuevamente como la estrategia natural a seguir por aquellos países que buscan crecer.**

Lucas (1988) menciona a la acumulación de capital humano como el foco del problema del crecimiento, mientras que Barro (1990) destaca la acumulación de capital por parte del gobierno. Ejemplos de estos modelos de crecimiento endógeno (llamados también modelos AK, ya que parten de suponer rendimientos constantes a escala en función al stock de capital per capita) han sido desarrollados entre otros por Rebelo (1992), Romer, y Aschauer (1993). En todos estos modelos los rendimientos a escala son constantes o ligeramente crecientes siempre y cuando los agentes coordinen sus acciones. Cuando las firmas no

actúan coordinadamente los rendimientos se vuelven decrecientes.

La falta de inversión, en una economía de libre mercado, originaría lo que la literatura denomina “trampas de desarrollo”, en las cuales los países quedan atrapados en un equilibrio de pobreza por no poder coordinar sus esfuerzos.

Ciertas externalidades en la economía, producto de la falla de coordinación, dan lugar a la intervención del Estado para corregirlas, fomentando la inversión y el crecimiento. Las mencionadas más frecuentemente son, por ejemplo, la poca acumulación de capital humano; la escasa creación de actividades complementarias del capital que incrementen su productividad (investigación y desarrollo por ejemplo), la acumulación de capital por parte del Estado en forma de infraestructura (Barro, 1990).

En este contexto, modelos como el llamado “Big Push” surgen para fomentar el crecimiento, donde la acción coordinada de todos los sectores permitiría generar la suficiente masa crítica de demanda necesaria para impulsar el crecimiento sostenido. En este marco de falta de cooperación entre empresas, que fue lo que originó las externalidades, se hace imperante la acción de un agente con capacidad de coordinar esfuerzos, surgiendo el Estado como el candidato natural.

En esta misma línea, pero basados en la creación de incentivos para mejorar la productividad y competitividad a través de procesos tipo “learning by doing” aparecieron los modelos llamados de la industria infante, en donde el subsidio a ciertas actividades por determinados períodos de tiempo, permitiría financiar el costo de aprendizaje de las firmas. Una vez alcanzado el nivel de competitividad del mercado se levantarían los subsidios, dejando a las firmas locales en igualdad de condiciones con sus rivales del exterior.

En la Argentina estos mecanismos han guiado en su origen la política de sustitución de importaciones del pasado y de promoción regional aún vigente.

Sin embargo, del análisis de estos modelos de crecimiento se desprendería que la intervención debería dirigirse específicamente al sector o actividad que se desea desarrollar, evitando el fenómeno de “spill over” de los subsidios impositivos.

Finalmente, los modelos de aglomeración se desarrollaron por primera vez en las décadas de los 50, enfatizando la importancia de los vínculos en el proceso productivo. Los vínculos hacia atrás tienen en cuenta los efectos que la acción de una industria ejerce sobre los beneficios de las industrias ubicadas aguas arriba del proceso productivo. Asimismo, los vínculos hacia adelante se refieren a la incidencia, de la industria, sobre las industrias aguas abajo del proceso. Hirschman (1958) consideraba que esta interacción entre vínculos era esencial en el proceso del desarrollo pero, contrariamente a las ideas contenidas en los modelos de Big Push, no requerían una gran inversión en todos los sectores para generar coordinación. Por el contrario, el secreto radicaba en encontrar sectores “críticos” en esta red de vínculos, que al desarrollarse pudieran transmitir estos

impulsos de crecimiento a las demás industrias y al resto de la economía. Esto popularizó la noción de los “cuellos de botella”, aludiendo a las industrias claves que debían ser fomentadas para inducir un incremento en los niveles de ingreso. El objetivo del Estado consistía en identificar estas industrias y en introducir los incentivos necesarios para hacer desaparecer los cuellos de botella. Esto llevó a los planificadores económicos a estudiar las matrices de insumo - producto con el objeto de hallar sectores que tuvieran fuertes vínculos entre sí. En consecuencia, muchos países llegaron a la conclusión de que tenían que fomentar el desarrollo de sectores específicos como el acero, químicos, y otras industrias pesadas, pilares en el crecimiento de un gran conjunto de actividades ubicadas aguas abajo en el proceso productivo.

Hoy en día, estos modelos están siendo usados para analizar la concentración geográfica de las industrias, la que estaría dada, fundamentalmente, por la existencia de estos vínculos entre sectores. Krugman retoma esta forma de pensamiento para demostrar cómo la existencia de estos vínculos incita a la auto organización de la industria en conglomerados de alta actividad, rodeado por regiones marginales más pobres. En sus trabajos plantea situaciones iniciales de desarrollo incipiente y homogéneo, para luego demostrar cómo pequeñas perturbaciones en esa distribución inicial ocasionadas por factores históricos y políticos, no necesariamente emparentados con la racionalidad económica, producen fuerzas de aglomeración que determinan una división regional en zonas industrializadas y rurales.

Las regiones más industrializadas serán más codiciadas que las demás por dos razones: en primer lugar porque, dado que los bienes producidos servirán como insumos de otros procesos productivos, una región más industrializada que el promedio tendrá mercados más grandes y estos vínculos hacia atrás harán que la producción sea más rentable. En segundo término, la mayor disponibilidad de insumos provistos por otros sectores incentivará el desarrollo industrial de esa región, por la facilidad de vincularse “hacia adelante”.

La evidencia empírica ha dado un apoyo considerable a este tipo de teorías. Por ejemplo, analizando el patrón de instalación de las industrias japonesas en Estados Unidos desde 1980, Head corrobora la hipótesis que los beneficios asociados a la aglomeración juegan un rol importante en la decisión de localización industrial. Por su parte, Deckle y Eaton encuentran que estos efectos de aglomeración pueden explicar alrededor del 5.6% del crecimiento en la producción japonesa por trabajador en la industria manufacturera y alrededor del 9% del crecimiento en el producto per cápita japonés en servicios financieros.

Una de las conclusiones más importantes a la que se llega con estos modelos es que si bien la localización específica depende de los factores históricos, el patrón de la distribución (cuán espaciados están los centros desarrollados entre sí) depende solamente de factores económicos. Por ejemplo, en su trabajo Krugman menciona que en la medida en que los costos de transporte disminuyen, los vínculos entre sectores se hacen más fuertes, llevando a una mayor localización

de la industria. Por el contrario, en la medida en que los costos de transporte se vuelven más elevados, la industria tiende a deslocalizarse, pudiendo aparecer nuevos centros de localización.

Contrariamente a los postulados anteriores, Matsuyama encuentra que estos procesos de aglomeración pueden reducir el bienestar social. En su modelo, los individuos son capaces de desplazarse libremente y deciden en forma individual asentarse en la región desarrollada en busca de una mejor calidad de vida. Esta aglomeración producirá efectos negativos de congestión que harán que los individuos terminen estando peor que si se hubieran quedado en sus lugares de origen. Baldwin, encuentra que la aglomeración de la industria es favorable en términos agregados para el crecimiento, pero que este efecto sólo puede mitigar - no revertir- las pérdidas sufridas por los residentes de las zonas periféricas cuando ocurre la concentración. Este tipo de externalidades incentiva a los gobiernos a implementar políticas de subsidios a la producción o impuestos diferenciales, para impedir la aglomeración poblacional y a la vez relocalizar la actividad industrial.

Sin embargo, esta corriente ha encontrado argumentos que tornarían innecesaria dicha intervención. En escenarios donde la movilidad del trabajo sea relativamente baja, la reducción de los costos de transporte generaría en principio economías de aglomeración, al igual que antes, conjuntamente con un diferencial de salarios entre las zonas desarrolladas y periféricas. De continuar decreciendo los costos de transporte, este diferencial de salarios crearía incentivos al desarrollo de las zonas marginales, con lo cual la industria comenzaría a deslocalizarse en forma endógena. Markusen menciona el caso de la industria automotriz norteamericana en el contexto de NAFTA, concluyendo que, inicialmente, la producción se encontraba excesivamente distribuida geográficamente, para luego ir concentrándose, mientras disminuían las barreras comerciales.

En síntesis, las teorías de crecimiento endógeno no darían lugar a la intervención del Estado mediante políticas de promoción industrial como las que se aplicaron en Argentina.

La discusión de los puntos anteriores se orienta a que la intervención del Estado, sea "amigo del mercado" en el sentido que intente potenciar su funcionamiento acercando los elementos necesarios para ese propósito.

Pero la intervención del Estado puede también justificarse por razones extraeconómicas. La asistencia a regiones deprimidas, con el propósito de mejorar el empleo, de manera de acortar ciertas tendencias a la concentración, es un ejemplo de ello.

Cualquiera fuere la razón esgrimida, es necesario considerar que la ayuda del Estado tiene costos, por lo cual las decisiones de política promocional requieren una cuidadosa elección de objetivos y de instrumentos.

III.1. Los efectos económicos.

En esta sección se presentan los elementos para determinar los efectos de un sistema de incentivos sobre el ingreso de un país.

El análisis que se efectuará es estático, puesto que indaga sobre cómo operan los incentivos sobre el ingreso obtenible a partir de una determinada dotación de factores y de tecnología disponibles en un momento del tiempo.

De modo general, podemos decir que una actividad o región es promovida siempre en relación a otras; de manera que el análisis requiere determinar el posicionamiento de una región o sector en relación a las demás: esto es así, porque, en la medida que existan incentivos, se producirá un desplazamiento de factores productivos desde las zonas o actividades que deben pagar los precios de mercado y los impuestos, hacia las que tienen alguna ventaja originada en la política pública. Dicho desplazamiento es el que da lugar a costos fiscales y pérdidas de eficiencia.

En un mercado de competencia perfecta, en el mediano plazo, las tasas de rentabilidad netas de los proyectos, después de impuestos tienden a igualarse entre regiones y sectores (luego de computar los efectos diferenciales asociados al riesgo). Supongamos que dicha tasa de rendimiento de equilibrio es del 20% anual, antes de impuestos y que se aplica una tasa de impuesto a las ganancias uniforme del 50%; también se igualarán las tasas de rentabilidad incluido el impuesto, en este caso a un nivel del 10%.

Si en una región se aplica una política de incentivo a la radicación de industrias, eliminando la aplicación del impuesto a las ganancias, inicialmente, cualquier proyecto será más rentable en esta región. En efecto, el inversor en la región promovida percibirá un rendimiento neto del 20%. Esta situación motivará a la radicación de nuevas industrias en la región, cada vez menos rentables, hasta que el rendimiento neto alcance al 10%. En el nuevo equilibrio el capital rinde el 20% antes de impuestos en el resto de la economía, mientras que en la región promovida rinde solo el 10%.

Este diferencial da lugar a una pérdida de eficiencia que se mide por lo que se obtendría al pasar una unidad de capital desde la actividad promovida hacia la no promovida. Esto es lo que se intentará medir a continuación.

El sistema de incentivos opera sobre el valor presente esperado de un determinado proyecto por dos canales: modifica el costo del capital invertido debido a los beneficios fiscales y altera el flujo de beneficios netos del propio proyecto. El elemento central para determinar el efecto económico del sistema de incentivos, es la comparación entre el valor presente de los proyectos, con incentivos y sin ellos.

Una firma invertirá en un activo si el valor presente de su flujo de ingresos incluido impuestos, es mayor o igual al monto de la inversión. En el margen, la inversión de las firmas será llevada hasta el punto donde esta igualdad se verifique.

El valor presente de un proyecto que se desarrolla en una región sin ningún beneficio impositivo puede expresarse de la siguiente manera (ecuación 1.21 del Anexo) :

$$(1) VP = \left[(PQ - WL - PmM - \delta K) \cdot (1 - t_{eg}) - t_{ec} K \right] \cdot B - K \cdot (1 + t_{IVA} \cdot A) + K \cdot C$$

donde K es el capital invertido, L el trabajo, P es el precio del producto, Q su cantidad, W el salario, Pm el precio de los insumos y M los insumos. Los beneficios de la empresa están sujetos al impuesto a las ganancias con las amortizaciones admitidas por la ley. A, B y C son factores de descuento.

Concentrando la atención en el régimen promocional de las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan y tomando como ejemplo el que regía para proyectos industriales, el costo del proyecto era modificado por los siguientes beneficios impositivos:

- la exención de aranceles de importación y del IVA a los bienes de capital del proyecto y sus partes,
- la exención del impuesto a las ganancias del proyecto,
- la liberación del pago del IVA (que en ciertos momentos alcanzó también a los insumos)
- y, para los inversionistas, a su opción, el diferimiento de impuestos o la deducción de las sumas invertidas de su base imponible del impuesto a las ganancias.

Estos incentivos tienen varios efectos económicos pero el foco, en esta sección del trabajo, será establecer una medida que permita aproximar la pérdida global para toda la economía.

Tomando en cuenta los beneficios mencionados anteriormente, la expresión para el valor presente del proyecto queda expresada de la siguiente manera (ecuación 1.30 del Anexo):

$$(2) \quad VP = \left[(PQ - WL - PmM - \delta K) + PQ \cdot t_{ev} \right] \cdot B + \\ + 0.75 \cdot K \cdot (1 - a \cdot t_i) \cdot (1 + t_{IVA} \cdot (1 - b) \cdot A) \cdot D - \\ - K \cdot (1 - a \cdot t_i) \cdot (1 + t_{IVA} \cdot (1 - b) \cdot A) + \\ + K \cdot C$$

La diferencia absoluta (2) – (1) da una medida del incentivo diferencial a invertir en cada región para proyectos industriales (ecuación 1.31 del Anexo):

$$\begin{aligned}
 \Delta VP &= PQ \cdot t_{ev} \cdot B + (PQ - WL - PmM - \delta K) \cdot t_{eg} \cdot B + t_{ec} \cdot K \cdot B + \\
 (3) \quad &+ 0.75 \cdot K \cdot (1 - a \cdot t_i) \cdot (1 + t_{IVA} \cdot (1 - b) \cdot A) \cdot D + \\
 &+ K \cdot (1 - a \cdot t_i) \cdot (1 + t_{IVA} \cdot (1 - b) \cdot A)
 \end{aligned}$$

La ecuación (3) será siempre mayor que cero, o sea, el valor presente del proyecto es mayor con subsidio que sin él como consecuencia de los beneficios fiscales contemplados en el régimen promocional. Debe tenerse presente que t_{ev} , t_{eg} , t_{ec} son un estimado de las tasas impositivas “efectivas” que surgen luego de computar el hecho que los beneficios impositivos son concedidos con una escala decreciente de beneficios hasta su expiración.

Los proyectos no industriales tienen beneficios menores; ya que sólo se contemplan la exención del impuesto a las ganancias para el proyecto y el diferimiento de impuesto para los inversionistas. En este caso la expresión es más abreviada y el margen de beneficios es sustancialmente menor que para proyectos industriales.

$$(4) \quad VP = [(PQ - WL - PmM - \delta K)] \cdot B + 0.75 \cdot K \cdot D + K \cdot C$$

De nuevo, la diferencia absoluta (4) – (1) da una medida del incentivo diferencial a invertir en cada región para proyectos no industriales y será siempre positiva:

$$\begin{aligned}
 \Delta VP &= (PQ - WL - PmM - \delta K) \cdot t_{eg} \cdot B \\
 (5) \quad &+ 0.75 \cdot K \cdot (1 - a \cdot t_i) \cdot (1 + t_{IVA} \cdot (1 - b) \cdot A) \cdot D
 \end{aligned}$$

Si las dos regiones enfrentaran el mismo tratamiento impositivo, tanto el cociente (2)/(1) como el cociente (4)/(1) serían iguales a 1 (la misma cantidad de recursos será gastada para obtener un flujo equivalente de ingresos). Pero si la proporción (2)/(1) fuera igual a 1,5 ello significaría que desde el punto de vista social un 50% de recursos podría gastarse en exceso en la región (o proyecto) subsidiada. Es decir que, como consecuencia de la aplicación de un sistema promocional, la sociedad obtiene el mismo flujo de ingresos pero invierte 50% más de recursos en el área promovida; mientras que el empresario obtiene, en ambos casos, el mismo retorno sobre el capital invertido. Si las tasas de retorno sobre el capital no se igualan entre las regiones, las firmas en la región subsidiada obtendrán una ganancia superior.

De manera que las expresiones (3) y (5) dan una medida de la pérdida potencial del sistema de incentivos o, lo que es lo mismo, de la ineficiencia en el margen del sistema de incentivos; pero no toman en cuenta las ganancias intramarginales.

Para ello es necesario recurrir a la metodología desarrollada por Harberger ¹, de la que surgen los gráficos 1 y 2 siguientes, en los que se observan dos niveles de análisis. Un primer nivel, horizontal, en los que se describen dos situaciones posibles de la economía: una con un stock fijo y otra con un stock variable de capital. Y un segundo nivel, vertical, en los que figuran la región no promovida (A) y la región promovida (B)

¹ Estos postulados son: el precio competitivo de demanda mide el valor que el demandante asigna a esa unidad; el precio de oferta mide el costo de esa unidad para el oferente; y al evaluar los costos y beneficios de un proyecto o política pública, los costos y beneficios de los distintos agentes que operan en el mercado pueden ser agregados sin que interese a este análisis sobre quienes pierden y ganan es decir los temas de la distribución del ingreso.

Donde:

- D expresa la demanda de capital determinada por la productividad marginal del capital,
- P_{k0} es el precio del capital sin impuestos y
- T_k es el impuesto sobre el capital.

La productividad marginal del capital en la región A es mayor que en la región B, por este motivo, la curva de demanda de capital en la región A está dibujada más “afuera” que en la B: para cada precio del capital, la demanda es mayor en la región A que en la B.

En la región A el punto de equilibrio es el E mientras que en la región B el punto de equilibrio es Z donde se ve que a estos precios ($P_{k0}+T_k$) esta región no está en condiciones de absorber capital (el stock de capital invertido en equilibrio en esta región es 0). En este caso, el stock total disponible de capital es OKa_0 , que se asigna íntegramente a la región A.

Si se estableciera una política de incentivos que redujera los impuestos en la región B, desde T_k a T_{k1} , el precio del capital caería de $P_{k0}+T_k$ a $P_{k0}+T_{k1}$, y el resultado sería una reasignación de capital desde la región A hacia la B, que a los nuevos precios estará en condiciones de absorber capital en una magnitud OKb_1 . Esta reasignación de capital provoca un desplazamiento hacia la izquierda (a los mismos precios $P_{k0}+T_k$ se está dispuesto a invertir menos por la existencia del subsidio en la región B) de la demanda de capital en la región A, indicada por la línea quebrada que sitúa la nueva y menor cantidad invertida en la región A en OKa_1 .

La pérdida de bienestar es el triángulo sombreado en la región B (ZBC), que muestra los recursos utilizados en exceso en esta región como consecuencia de la política de rebaja impositiva, en relación al resultado sin incentivos –equivalente al libre mercado-².

Esto tiene importantes consecuencias para la determinación de los resultados cuantitativos: el triángulo tiene una base igual a la inversión en la región promovida y una altura igual a la diferencia en los impuestos por unidad de inversión. Suponiendo una demanda de capital lineal, la pérdida de bienestar viene dada por el resultado de la siguiente expresión:

² En términos económicos y en ausencia de externalidades y otras distorsiones, la curva de demanda mide el valor social de los recursos mientras que la curva de oferta su costo social; de manera que la diferencia entre ambos representará la ganancia neta social (dejando de lado los impuestos que son una transferencia de recursos entre sectores de la sociedad). En consecuencia, la reasignación de recursos desde A hacia B provoca una ganancia de bienestar dada por el trapecio $(P_{k0} + T_k) CAP_{k0}$ -porque los recursos se asignan hacia un sector que antes de impuestos, tienen una mayor valor social que su costo, pero una pérdida de bienestar dada por el rectángulo DEFG -que computa idéntica circunstancia en la región A- y que es similar al rectángulo $P_{k0}Ab(P_{k0}+T_k)$. LA diferencia es el triángulo $(P_{k0} + T_k)BC$.

Pérdida de bienestar = $\frac{1}{2}$ x Inversión x Beneficio Impositivo Diferencial

Por su parte, el beneficio impositivo diferencial viene dado por las diferencias absolutas $(2)-(1)$ y $(4)-(1)^3$, obtenidas en las expresiones (3) y (5).

Este resultado constituye una pérdida neta para la sociedad en el sentido que ningún sector o región recibe beneficios similares.

La pérdida fiscal, por otra parte, es mayor y puede ser expresada multiplicando la inversión promocionada por el beneficio impositivo diferencial.

La diferencia que se observa entre ambas pérdidas es debido a que la pérdida fiscal computa una parte de ingresos que no se pierden para la sociedad; aquella que es una transferencia de un grupo social hacia otro grupo (los promocionados).

En el segundo nivel horizontal de la figura se supone perfecta movilidad de capital con el resto del mundo, de manera que la tasa de retorno del capital siempre está en línea con la vigente en el mundo. En este caso, la determinación de la pérdida de bienestar es un poco más difícil de precisar en el sentido que cualquier reducción impositiva, en principio, mejorará el producto bruto, por lo cual la mencionada pérdida surgirá de la comparación con la mejor alternativa disponible. Y la mejor alternativa disponible es una reducción generalizada de impuestos en todas las regiones.

Cuando el gobierno reduce los impuestos sobre el capital en la región B a Tk_2 , lo que llevaría el capital empleado a Kb_2 , se verifica una aparente ganancia dada por $(Pk_0 + Tk)$ $CAPk_0$. Sin embargo, la mejor alternativa es una reducción generalizada de impuestos en ambas regiones. El nuevo nivel de capital asignado a cada región sería Ka_2 y Kb_2 , con lo cual habría una ganancia en ambas actividades medida por el área conjunta $(Pk_0 + Tk)$ $JKPk_0 + EIHF$. Respecto a esta mejor alternativa, la situación de reducción de impuestos únicamente en la región B implica en rigor una pérdida dada por el área $MNJC^4$ ya que castiga a la región de mayor productividad marginal del capital (lo que se refleja en las curvas de demanda).

En este caso, la pérdida de bienestar será aproximadamente igual a:

Pérdida de bienestar: $\frac{1}{4}$ x Inversión x Beneficio Impositivo Diferencial

Estas expresiones permiten estimar las pérdidas ocasionadas por los sistemas de

³ Debe recordarse (1) es el valor presente de un proyecto incluidos todos los impuestos sobre el capital con más el posible efecto diferencial de la política en el IVA; mientras que (2) es el valor presente de un proyecto que incluye beneficios impositivos en ganancias, subsidios a los inversionistas, aranceles de importación y el valor presente del IVA retenido por la firma promovida.

⁴ Debe notarse que el área $MNAK$ es equivalente al área $EIHF$.

incentivos. Para su cálculo, se necesita conocer el monto del capital invertido con promoción y el beneficio impositivo diferencial (el costo fiscal); y suponer cuál es la situación económica relevante en cada momento (un stock de capital fijo para la economía, que tal vez pueda representar la situación de la década del 80, o una oferta de capital más elástica como puede ser la de la década del 90).

Algunas observaciones complementarias:

1) La pérdida estimada con el esquema presentado se refiere a un concepto de "eficiencia asignativa" que se refiere al análisis sobre la asignación costo - efectividad de los factores productivos. Es decir, cómo un esquema de incentivos induce una localización de factores distinta de la que resulta del libre mercado que toma en cuenta los costos de oportunidad.

2) Pero las expresiones alcanzadas engloban otro tipo de ineficiencia. En efecto, si no se igualan las tasas de retorno del capital entre las diferentes regiones esto significaría la presencia posible de la "eficiencia X", un concepto más dinámico que intenta capturar el hecho que los factores no son tan eficientes como deberían serlo (no se recurren a las mejores prácticas, no se realiza mantenimiento, etc.), lo que conduce a que se utilicen más factores que los necesarios. Bajo este supuesto, la expresión también capturaré el hecho que los factores productivos no se utilicen del modo más económico (mayores salarios, etc.)

3) Los resultados de las expresiones mencionadas incorporan algunas distorsiones que provocan los instrumentos impositivos utilizados, pero no todas ellas.

En efecto, los instrumentos impositivos pudieron haber provocado diversas consecuencias:

- a. incentivar la utilización de capital en desmedro del trabajo –como ocurre con las desgravaciones en materia del impuesto a las ganancias, impuestos patrimoniales y aranceles de importación.
- b. favorecer la desarticulación del proceso productivo a través de la liberación del IVA a las ventas y a las compras de insumos.
- c. favorecer ciertos tipos de proyectos, en particular los menos riesgosos y de vida más corta por el tipo de exención en el impuesto a las ganancias.
- d. el más importante efecto es que tal vez se hayan promovido proyectos cuya única justificación es la presencia de los incentivos promocionales; de manera que no puedan subsistir a su finalización.

4) También hay algunos efectos económicos y fiscales que las expresiones antes desarrolladas no alcanzan a capturar y que merecen ser señalados:

- La desgravación del IVA y los diferimientos de impuestos abren canales para la evasión fiscal.

En el caso de la desgravación del IVA, la evasión ocurre, en especial, cuando se

trata de empresas vinculadas ya que se rompe el principio de encadenamiento en que se sustenta el control del tributo. Por su parte el diferimiento de impuestos a favor del inversor alienta a la sobrefacturación del monto invertido ⁵.

- Las desgravaciones impositivas -en particular las de ganancias y los diferimientos- afectan la equidad y progresividad del sistema impositivo.

5) Finalmente, las expresiones obtenidas suponen la ausencia de distorsiones o externalidades. En la medida que ellas existan, las magnitudes resultantes sobrestimarán o subestimarán la verdadera pérdida social en que se incurre como consecuencia de los sistemas de incentivos.

En relación con este último punto se ha señalado que la política promocional perseguía:

- a. la necesidad de alentar la desconcentración de la población del área de Buenos Aires para permitir una balanceada distribución regional de la riqueza, y
- b. la necesidad de desarrollar un mercado de capitales que elimine las distorsiones que afectan a la inversión.

Los incentivos a la relocalización de la actividad económica son un elemento útil para compensar la concentración de la actividad económica y de la población, que provocan importantes deseconomías de aglomeración. La existencia de concentración y deseconomías de aglomeración podría estar indicando algún desajuste de precios relativos en favor de la vida en los grandes centros urbanos: se han mencionado la política de tarifas del gas natural y de los servicios telefónicos a las que se adjudicó una discriminación en contra de las áreas menos desarrolladas, los elevados costos del transporte por deficientes inversiones y mantenimiento de la infraestructura y una estructura arancelaria que puede haber castigado la importación de equipo de transporte, el abaratamiento de los servicios de transporte público en las grandes ciudades, etc.

Si bien estos elementos pueden haber operado en el sentido de favorecer la concentración, existen otras políticas que han actuado en sentido inverso (la política de gasto público, la distribución de impuestos, etc.); de manera que no es fácil determinar un resultado en uno u otro sentido. Es claro que estas dudas se refieren a la situación previa a la reforma económica de los 90; ya que a partir de entonces, los precios de los servicios públicos han evolucionado para reflejar los costos de cada consumo.

En cuanto a b) se sostuvo que estos sistemas de incentivos promocionales cubrían la necesidad de impulsar la inversión dentro de un contexto de fuga de capitales. El punto no es fácil de dilucidar porque también puede afirmarse que la

⁵ Además las empresas promovida han diferido la puesta en marcha de los proyectos, lo cual acrecienta el margen de beneficio toda vez que el impuesto diferido se empieza a devolver con posterioridad a la puesta en marcha.

existencia de estos regímenes frenaban la ejecución de inversiones que se haría sin necesidad de recurrir a incentivo fiscal alguno ⁶-,

Una política alternativa podría haber sido la de impulsar la inversión en su generalidad sin introducir discriminación alguna por su localización regional, de manera que una medida que refleje el impacto sobre la asignación de recursos tal como la capturada en las expresiones anteriores retiene su validez.

III.2. Las cuestiones interjurisdiccionales.

Estimar los efectos sobre una jurisdicción provincial requiere, como punto de partida, identificar los canales de pérdidas y de beneficios, que un sistema de incentivos puede provocar. Esta es una cuestión que tiene la mayor importancia tratándose de medidas cuyo principal objeto es incentivar la inversión, pero que fundamentalmente buscan “redireccionarla” regionalmente.

En el contexto de Argentina, cuyo sistema fiscal concentra fuertemente los recursos a nivel federal y cuyos sistemas de incentivos operan sobre impuestos centralizados, en este trabajo se identifican tres canales a través de los cuales se produce una transferencia de recursos desde una jurisdicción hacia otra: por menores recursos fiscales, por pérdidas de inversiones y empleos, y por efectos sobre las industrias existentes.

Los efectos fiscales podrán ser directos (la pérdida de recursos fiscales provenientes de los que recauda centralizadamente el gobierno nacional y que transfiere a los gobiernos provinciales mediante variados mecanismos, el principal de los cuales es el régimen de coparticipación federal de impuestos) e indirectos (la pérdida de recursos propios de la jurisdicción por la actividad económica que no se radica en ella) ⁷. Este efecto se estimará, más adelante, en el punto VII.2.

La estimación de las eventuales pérdidas de inversiones de una jurisdicción, supone comparar la situación verificada con el sistema promocional, respecto de otra sin ningún tipo de medida que aliente la radicación de actividad económica. Esta comparación tiene la dificultad metodológica que deberá hacerse a partir de una situación inicial que puede tener incorporada el efecto de alguna medida de política pública.

⁶ La razón de ello es que realizada una inversión sin promoción, existe el riesgo de rentabilidad asociado al hecho de que con posterioridad se instale una empresa en el mismo sector con incentivos muy generosos que dan lugar a una situación de competencia inequitativa. Es posible que ello haya llevado a muchas empresas a invertir con promoción o en su defecto, no invertir.

⁷ Claro está que la eventual menor radicación de actividad económica en la jurisdicción la libera teniendo en cuenta la elasticidad producto mayor que la unidad del gasto público, de ciertas obligaciones a este respecto (salud, seguridad, educación.,etc.). Este efecto es difícil de precisar y en todo caso, es de segundo orden no así la menor recaudación impositiva provocada por la filtración de recursos fiscales del sistema de promoción.

Respecto de los efectos sobre la industria preexistente, hay que considerar lo siguiente:

- si la industria que se instala en la región promovida produce bienes que son sustitutos de aquellos producidos por empresas que operan en la provincia no promovida, el efecto será claramente desfavorable;
- si la producción es de bienes complementarios, el efecto sobre la provincia no promovida será, por el contrario, benéfico, en la medida que la promoción permita acceder a bienes en mejores condiciones que las anteriores.

Estos efectos se estimarán, más adelante, en el punto VII.2.

IV. Los regímenes de promoción en Argentina.

IV.1. La promoción industrial regional: breve descripción de antecedentes.

El primer régimen de promoción industrial en el país nace en los primeros años de la década del 40, una época caracterizada por la instalación de industrias productoras de bienes finales e intermedios. La industria cuya instalación se alentaba estaba orientada a sustituir importaciones, de manera que el principal mecanismo promocional fue la protección arancelaria.

El objetivo fundamental era el desarrollo industrial por lo que no extrañó que no existiera una legislación que encauzara la localización geográfica de las instalaciones industriales; por lo que la actividad económica industrial creció especialmente en Buenos Aires⁸.

Sin embargo, casi a mediados de la década del 50 se implanta un régimen de licencias para radicaciones industriales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, que trajo aparejado la localización de importantes industrias en el interior del país, como resultado de una expresa decisión en tal sentido del gobierno nacional.

La ley 14.781 de fines de 1958 norma explícitamente una política tendiente a la descentralización industrial, pero mantiene un fuerte énfasis en la promoción sectorial: era una época profundamente influenciada por los trabajos de Hirschman ya citados. Dos instrumentos promocionales caracterizan a esta etapa: la desgravación impositiva y la alta protección arancelaria, incentivando el equipamiento de bienes de capital y de bienes intermedios de origen nacional, utilizando discrecionalmente la política arancelaria y asegurando una alta protección efectiva. Se abría una etapa caracterizada por la instalación de los grandes sectores industriales como siderurgia, automotriz y tractores, petroquímica, celulosa y papel.

⁸ "La Promoción Industrial como instrumento para el Desarrollo Regional", Dagnino Pastore J.M. y Bauer C., Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre Política de Fomento Industrial, CENDES, Quito, 1976.

El siguiente antecedente es el Decreto 3113/64 que busca la consolidación de la industria instalada e incorpora a otros sectores a ser promovidos como la forestación, pesca y frigoríficos. Lo más interesante es el avance en materia de promoción regional para lo cual se excluyeron de los beneficios del sistema a la Ciudad de Buenos Aires y al Gran Buenos Aires⁹, y se favoreció la promoción de aquellos sectores que industrialicen productos originarios de sus respectivas zonas.

Aparece la idea de promover exportaciones aún cuando el sistema de incentivos no puede escapar de un marco general que favorece a los sectores orientados a la sustitución de importaciones.

El siguiente antecedente es la Ley 20.560 sancionada por el nuevo gobierno establecido en 1973¹⁰. La norma tenía un claro propósito de descentralizar la actividad industrial para lo cual prohibía la instalación de nuevas actividades industriales en la Ciudad de Buenos Aires y excluía de sus beneficios a las industrias que se radicaran en el Gran Buenos Aires -definiendo como tal al ámbito geográfico ubicado dentro de un radio de 60 kms. desde la Ciudad de Buenos Aires-. La norma disponía una serie de beneficios como aportes directos de capital bajo la forma de certificados de promoción industrial, participación del Estado en el capital de las empresas, créditos, desgravación del impuesto a las ganancias, a las ventas y al capital de las empresas, exención de impuestos a los inversores, y exención de derechos de importación de bienes de capital. Las desgravaciones y exenciones tenían un plazo máximo de diez años.

Los decretos reglamentarios de la ley establecieron el alcance de los beneficios a otorgar graduándolos en función de la zonificación del país y de las prioridades establecidas. Los decretos regionales también establecían las industrias prioritarias a ser promovidas en cada región, apareciendo en el régimen de algunas regiones la posibilidad de acoger ciertas industrias que no hayan sido calificadas como prioritarias, en la medida que no constituyeran actividades así clasificadas en el régimen de otra región o no representaran una amenaza para ellas.

Se trata de aspectos que revelan una preocupación por el efecto potencial de la promoción sobre otras regiones, que se fue perdiendo con la evolución futura de la administración de los sistemas de incentivos.

El sistema de promoción industrial fue reemplazado en 1978 por la Ley 21.608, el que se integró con el sistema del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego. Varios decretos reglamentarios de la Ley 21.608 establecían el alcance de los

⁹ Con la excepción en este caso de las actividades celulósicas y de forestación y reforestación en los partidos de Tigre, San Fernando y el Delta.

¹⁰ En verdad al régimen del Decreto 3113/64 se lo intentó sustituir por la Ley 18.587 que no alcanzó a ser reglamentada, y ésta a su vez por la Ley 19.904 sancionada en los últimos días del gobierno de la época y rápidamente sustituida por la Ley 20.560.

beneficios a otorgar a las distintas zonas promocionadas del país, manteniéndose la prohibición de actividades industriales en la Ciudad y de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires.

Convivían en este sistema dos objetivos: la promoción de la inversión y la descentralización de actividades industriales. Sin embargo, el resultado, en términos de la localización de la inversión industrial bajo este régimen -administrado en sus comienzos por la Secretaría de Industria de la Nación-, fue una fuerte concentración de la inversión en las principales zonas industriales del país como consecuencia de los grandes proyectos del régimen de promoción sectorial (muchos de los cuales se ubicaron en la Provincia de Buenos Aires). La excepción fue la inversión promovida en el sur, en especial en Chubut .

Con la implementación del sistema de Tierra del Fuego y del correspondiente a las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan se dio un fuerte impulso a la relocalización de la inversión industrial.

El Cuadro 1 resume la información sobre el sistema promocional que se aplicó hasta fines de la década de los 80. Debe indicarse que en su origen la legislación era más restrictiva: en particular, el plazo de duración de los beneficios promocionales era de diez años -siempre con una escala decreciente por lo general a partir del quinto año-, sólo se contemplaba liberación del IVA sobre los débitos de la empresa promovida pero no así el correspondiente a los insumos y prevalecía una cierta política restrictiva en cuanto a la amplitud de los beneficios otorgados dentro de la discrecionalidad con la que se manejaba la Secretaría de Industria.

El régimen de las cuatro provincias y los amplios beneficios de Tierra del Fuego producen una readecuación ampliatoria de las medidas promocionales.

Tierra del Fuego, con el estatuto de Área Aduanera Especial, tuvo el sistema más beneficioso. Además de los beneficios en materia de impuestos internos -que en el caso del IVA alcanzaba tanto a las ventas realizadas en el territorio continental como a las compras de insumos-, el sistema contemplaba la exención de aranceles de importación y hasta reembolsos a las exportaciones -así se llamaban por el "status" del territorio- hacia el territorio continental. Adicionalmente, los beneficios del régimen podían complementarse con los de otras zonas, lo que le permitía acceder al diferimiento de impuestos a los inversores. El régimen de Tierra del Fuego fue profundamente recortado -hoy además de los impuestos por operaciones que se realicen dentro de la isla, sólo subsiste la liberación del IVA por ventas al resto del país-, y tal como está la legislación, el sistema terminaría en el 2003.

Dos aspectos adicionales merecen puntualizarse de la Ley 21.608:

- el primero es que la facultad para aprobar proyectos descansó exclusivamente en la Secretaría de Industria de la Nación, lo cual fue objeto de críticas porque trajo aparejado una considerable demora al trámite de acogimiento al sistema. Ello

no ocurrió en el caso de Tierra del Fuego donde, salvo en las postrimerías del régimen, el acogimiento era prácticamente automático; lo que le dio un extraordinario dinamismo a la radicación de industrias en esa jurisdicción (el mismo resultado se alcanzará en el sistema de las cuatro provincias que se comentará más adelante)

- el segundo es que introdujo, por primera vez, la idea que la promoción acarrea una pérdida de recursos fiscales y una metodología específica para medirla. Cada trámite de beneficios promocionales debía acompañarse de una estimación teórica de la menor recaudación de impuestos derivada de las desgravaciones otorgadas, existiendo un cupo presupuestario anual dentro del cual podían aprobarse proyectos. Esta medida no limitaba los beneficios efectivos de cada proyecto -ya que se trataba de información teórica estimada al momento de la elaboración del proyecto- pero brindaba información sobre el orden de magnitud involucrado, la que de hecho, fue utilizada con posterioridad para el canje de estas desgravaciones por los certificados de crédito fiscal en 1992.

IV.2. El sistema de incentivos de las cuatro provincias: la Ley 22.021 y sus modificaciones.

Tres elementos principales están asociados al sistema de incentivos de las cuatro provincias: la delegación de la Autoridad de Aplicación, las características de los beneficios promocionales y el plazo de las franquicias.

En efecto, un elemento fundamental del sistema de las cuatro provincias es que se les otorgó la facultad de actuar como Autoridad de Aplicación.

En las provincias que no contaban con esta facultad, la utilización de los beneficios estaba muy limitada por la Secretaría de Industria de la Nación.

Este hecho les permitió a las cuatro provincias, dar un extraordinario impulso al otorgamiento de franquicias promocionales, al punto que el relevamiento de proyectos promovidos realizado en 1990 mostró que prácticamente la mitad de los proyectos promovidos se originaba en ellas.

El ejercicio de la Autoridad de Aplicación del sistema es también importante para controlar el cumplimiento del contrato promocional: las cláusulas de puesta en marcha, inversión y empleo comprometidos, entre otras.

En cuanto a los beneficios promocionales, el sistema incluyó la desgravación del impuesto al valor agregado tanto a las ventas de la empresa promovida como a las compras de insumos, beneficio este último que no se contemplaba en las normas promocionales de otras provincias.

Esta medida implicaba una significativa ventaja comparativa respecto al resto del país ya que el beneficio pirámida sobre el valor bruto de producción, resultando en la desarticulación del proceso productivo.

En respuesta a los problemas planteados por este beneficio, se sancionó el Decreto 261/85 que preveía, para proyectos radicados en ciertas zonas, acceder compensatoriamente a los beneficios de la Ley 22.021; pero esto nuevamente era una mera posibilidad, no necesariamente una realidad efectiva habida cuenta del trámite administrativo requerido.

IV.3. La situación actual.

La limitación de beneficios.

Durante la década del 80, el sistema de promoción industrial jugó un crítico papel en el deterioro de los recursos fiscales. Diversas estimaciones establecen que el costo fiscal de estos regímenes llegaba en 1990 a los 1600 millones de dólares por año y que, de continuar, superaría a los 3000 millones en 1993.

Una parte preponderante (más del 50%) de este costo correspondía a las leyes promocionales de las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, cuyo costo fiscal se estimaba que pasaría de 870 millones de dólares en 1989 a 1620 millones en 1993.¹¹

El enorme subsidio que la desgravación del IVA representaba para las empresas beneficiadas creó una distorsión en la competencia de tal magnitud que generó presiones para la extensión del beneficio al resto de la economía.

La crisis fiscal, en el contexto referido, motivó la adopción de una serie de medidas tendientes a moderar el impacto de estos sistemas, cuya aplicación siguió una línea zigzagueante.

En el Cuadro 2 puede consultarse una lista de las principales normas que constituyen el marco de instrumentos promocionales a partir de 1989.

La Ley 23.658 del 29/12/1988 se constituye en la nueva normativa para los sectores alcanzados por los beneficios y la modalidad para su utilización; tanto para el futuro, como para los proyectos ya aprobados.

La norma suspendió el otorgamiento de beneficios de carácter promocional a los proyectos industriales establecidos por las leyes 21.608 y los regionales de las cuatro provincias” (leyes 22.021, 22.702 y 22.973).

La suspensión se aplicaba hasta tanto “entren en vigor los decretos reglamentarios a que alude el artículo 56 de la ley 23.564”, pero a estos efectos la norma aún se mantiene vigente a la fecha, por aplicación de otras normativas que

¹¹ Se trata de estimaciones que surgieron del reempadronamiento dispuesto en 1989 e informes del Banco Mundial.

fueron prorrogando la suspensión establecida en aquella norma ¹².

A su vez, el Decreto 435/90 suspendió el cuestionado beneficio de la exención del IVA sobre los insumos (conocido como IVA compras) y estableció la suspensión de los reembolsos para Tierra del Fuego (con un costo fiscal estimado en 390 y 670 millones de dólares, respectivamente).

De la secuencia normativa se verifica que, en la actualidad, sólo pueden aprobarse nuevos proyectos no industriales, dentro del margen que al efecto se fije anualmente en las leyes de presupuesto y las respectivas normas de promoción regional.

Hasta 1994 sólo las provincias de Catamarca, San Luis y La Rioja podían otorgar beneficios a proyectos no industriales, las que mantenían su facultad como Autoridad de Aplicación. En 1995 se amplió esta posibilidad a ciertos partidos de la Provincia de Mendoza.

Esta facultad no fue renovada en 1996; pero en 1997 se extendió a otras provincias. En la Ley de Presupuesto del año 1998 se intentó extender el beneficios a otro conjunto de provincias o zonas, pero el Poder Ejecutivo vetó el artículo respectivo.

Los beneficios promocionales que se pueden otorgar a proyectos no industriales comprenden desgravaciones en el impuesto a las ganancias, en el impuestos a los capitales -o el que lo sustituya, es decir que hoy sería el impuesto a la renta presunta-, por un plazo de 15 años y con una escala que comienza a decrecer recién a partir del sexto año. Los inversionistas a su vez, pueden obtener el diferimiento de impuestos por hasta el 60% del capital del proyecto o, a su opción, la deducción de la sumas invertidas de su declaración del impuesto a las ganancias.

La política errática: el Decreto 804/96.

Las normas citadas en el Cuadro 2 testimonian la dilación en la implementación de medidas que hubieran permitido una depuración de proyectos promovidos.

En ese sentido, la Ley 23.658 introdujo importantes innovaciones:

- sustituyó el sistema de utilización de beneficios tributarios que hasta ese momento se hacían efectivos directamente por el contribuyente en su rendición impositiva por la utilización de Bonos de Crédito Fiscal ¹³. Estos bonos que eran

¹² La Ley 23.697 dispuso mantener dicha suspensión por el término de 180 días, el que fue prorrogado por otros 180 días por el Decreto 435/90 y por el término de un año por el Decreto 1930/91. Otros decretos fueron prorrogando los efectos de la ley hasta que las leyes de presupuesto de los años 1996, 1997 y 1998 continuaron con la práctica de suspensión de los beneficios a proyectos industriales.

¹³ No se incluían en este sistema los beneficios en materia de comercio exterior, franquicias para los inversionistas y el diferimiento de tributos para las empresas promovidas.

nominativos, no reintegrables e intransferibles; sólo podían ser utilizados para el pago de las obligaciones tributarias que se hubieran calculado como costo fiscal teórico al momento de la concesión del beneficio promocional ¹⁴ .

- la sustitución anterior implicaba un reempadronamiento general de los proyectos promovidos y un control de cumplimiento de los términos acordados en el contrato promocional como condiciones en cuanto fecha de puesta en marcha, inversión y empleo.

- delegaba en el Ministerio de Economía de la Nación la autoridad de aplicación del sistema.

Con motivo de esta medida hubo dos reempadronamientos:

- a comienzos de 1989 se relevó la cantidad de proyectos promovidos, cumpliendo con los requisitos aproximadamente 3.000 proyectos.
- posteriormente, el Decreto 1355/90 exigió a las empresas información sobre los compromisos originales de inversión, empleo y producción, así como la utilización de beneficios fiscales, información esta última que debería permitir contar con datos para un programa de fiscalización y una precondition para instrumentar el proceso de canje de beneficios fiscales por el sistema de bonos a que se hiciera mención.

Sólo 2.415 proyectos de los 3.000 que se habían presentado para cumplir con el requisito del Decreto 311/89 (primer reempadronamiento) cumplieron con la información requerida en el Decreto 1355/90. Un 30% de los 2415 proyectos presentados fueron observados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos por auto declarar puesta en marcha vencida e incumplimientos mayores al 30% en cuanto a sus compromisos en materia de mano de obra y/o producción. Debe señalarse que 2058 proyectos correspondían a las provincias de San Luis, La Rioja, Catamarca y San Juan para las que se detectaron más de 600 proyectos en situación irregular ¹⁵.

La información proveniente del reempadronamiento de 1990 era el comienzo para implementar un agresivo programa de fiscalización y eventualmente disponer la caducidad de los beneficios.

El Decreto 435/90 ya citado devolvió la Autoridad de Aplicación a la Subsecretaría de Ingresos Públicos. Éste era un requisito esencial ya que la Autoridad de Aplicación era quien podía justificar incumplimientos y readecuar proyectos, suspender temporalmente beneficios y autorizar prórrogas de la puesta en

¹⁴ El costo fiscal teórico fue una novedad introducida en la Ley 21.608 y surgía de computar como costo las desgravaciones y exenciones que beneficiaban al proyecto y debían ser informadas como elemento para su aprobación.

¹⁵ San Luis era la que tenía la mayor cantidad de proyectos en situación irregular -un 53 % - mientras que San Juan reflejaba el mayor cumplimiento - apenas el 12 % declaraban incumplimientos-. La Rioja registraba incumplimiento por el 40 % y Catamarca por el 27 %.

marcha.

Sin embargo, debido a la presión de las provincias, el Gobierno Nacional les devolvió esa facultad mediante el Decreto 850/90 y en junio de ese año, aprovechando un error formal en ese decreto, anuló nuevamente la medida.

La información del reempadronamiento era también esencial para la depuración del padrón y el canje de beneficios. En ese sentido, el Decreto 1930/90 establecía taxativamente que “no se concederán nuevos plazos para la puesta en marcha de los proyectos industriales beneficiados con actos administrativos dictados al amparo de la Leyes 20.560, 21.608, 22.021, 22.702 y 22.973....”. En esta última línea, el Decreto 1033/91 que instrumentaba el canje por bonos de Crédito Fiscal, dispuso que las empresas, para acceder a los bonos, deberían cumplir con las exigencias del principio de ejecución y puesta en marcha ¹⁶ que establecía el Decreto 1930, definiendo que los beneficiarios que, por incumplimiento de requisitos, no accedan al canje, perderían automáticamente los beneficios promocionales.

La nueva modalidad de utilización de beneficios fiscales ¹⁷ se puso en marcha a partir del 1 de diciembre de 1992 mediante el Decreto 2054/92 que disponía el decaimiento de los beneficios promocionales para quienes no se hubieran reempadronado previendo, asimismo, un sistema para la desvinculación.

Medidas posteriores retrocedieron en el camino emprendido por esos decretos “normalizadores”.

El Decreto 804/96 dispuso la caducidad de los efectos de la legislación anterior amparando a quienes no habían cumplido con las exigencias del reempadronamiento que era la condición para mantenerse en el régimen. Se trata de una norma que fue cuestionada porque permitió legalizar situaciones que se habían producido fuera de la legislación vigente. En particular se legalizaban “reformulaciones y modificaciones de proyectos y de las reorganizaciones de empresas promovidas, aprobadas por las autoridades de aplicación nacional o provinciales antes del 31 de mayo de 1996”. Asimismo, disponía que se podría otorgar nuevos plazos para la puesta en marcha y se establecía una moratoria para el reempadronamiento que debía haberse realizado en 1989-90.

Esto tuvo como consecuencia alargar el período de vigencia de los beneficios, según se describe a continuación:

- los beneficios otorgados luego de algunas medidas contradictorias ¹⁸

¹⁶ La misma norma entendía por “principio de ejecución” el haber efectuado una inversión física en obras de ingeniería no inferior al 10 % del total comprometido por tal concepto.

¹⁷ Los bonos de crédito fiscal se instrumentaron a través de una cuenta corriente computarizada administrada por la Dirección General Impositiva, organismo que debía verificar el cumplimiento de las obligaciones promocionales.

¹⁸ En un principio (Decreto 1125/96) los beneficios para los proyectos con puesta en marcha

eran por el período completo de 15 años previsto en la norma de origen (Ley 22.021 y modificatorias) si la fecha de puesta en marcha se producía con anterioridad al 21/12/97 y hasta el 2005 si operaba con posterioridad a la misma. Es decir que los beneficios podían llegar hasta el año 2012.

- para compensar al resto del país, se dispuso un alargamiento de los beneficios de aquellos proyectos aprobados en el marco de la Ley 21.608 permitiendo una extensión hasta el año 2000 para aquellos cuyo plazo de vigencia fuera inferior a esa fecha.

El costo fiscal de este Decreto llega a \$ 850 millones, según puede apreciarse en el Cuadro 4.

El nuevo contexto de la promoción regional: los impuestos diferenciales al trabajo.

Una racionalización de los sistemas de promoción, utilizada sobre todo por funcionarios vinculados a las instituciones sectoriales que tenían a cargo su gestión, era promover la inversión en la industria en una situación de débil desarrollo del mercado de capitales.

Ese contexto llevaba a un elevado costo de financiamiento y hasta la imposibilidad de conseguir recursos a mediano y largo plazo.

Los incentivos fiscales, especialmente aquellos ligados a la inversión inicial, eran vistos como la única vía para financiar proyectos de inversión y movilizar el ahorro nacional.

La respuesta fue un esquema de promoción económica que colisionaba con el funcionamiento del sistema de mercado. En lugar de establecer medidas que alienten la conformación de un mercado de capitales a largo plazo, el Estado se convirtió en una entidad de financiamiento; para lo cual no está capacitado al nivel de eficiencia del sector financiero.

Todo se realizó en el entorno de un sistema altamente burocrático en sus procedimientos -si las propias provincias no podían actuar como Autoridad de Aplicación, la duración media de un trámite para aprobar un proyecto en la Secretaría de Industria de la Nación insumía no menos de 18 a 24 meses- y con serias dificultades de control.

Una crítica frecuente a los sistemas de promoción regional es que los incentivos utilizados estaban orientados preferentemente a la inversión de capital, más que a promover el empleo.

diferida sólo podría tener un plazo máximo hasta el 2005 pero el Decreto 69/97 los extendió con el alcance indicado.

En respuesta a estos problemas, se avanzó en la implementación de un esquema automático centrado en estimular la absorción de mano de obra. Quien fuera, en aquel momento, Ministro de economía, el Dr. Cavallo (1984), lo sugirió especialmente: “La promoción regional debería hacerse mediante reducciones automáticas de los aportes personales, jubilatorios y del impuesto a las ganancias y al patrimonio de los residentes en cada región, conforme a un coeficiente de reducción creciente, en función de la distancia virtual de cada lugar con la Capital Federal. De esta forma se conseguirá promocionar el asentamiento de población en el interior.....”.

Las modificaciones realizadas en los aportes patronales introducidas a partir de 1994 fueron en esa dirección. Existe un mapa de desgravación que comienza desde la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires con una tasa de descuento del 30 % hasta llegar al 70 %, que opera estimulando la demanda de empleo en general y en particular la del interior del país.

En los últimos dos años han aparecido algunos sistemas de fomento a ciertos sectores (minería y forestación) que han introducido, como principal mecanismo, una garantía de estabilidad tributaria.

Su aplicación es en sectores con fuerte impacto regional, conformando una modalidad distinta a las anteriores, que busca preservar la inversión en proyectos de larga maduración, eliminando un importante factor de riesgo causado por la propia inestabilidad de la política pública.

Se trata de una modalidad que aplica mecanismos de promoción “emparentados” con el funcionamiento del mercado.

Estos u otros mecanismos, que actúan sobre problemas bien localizados, y que atienden a cuestiones de eficiencia y de la relación costo/efectividad, son un ejemplo de aquellas áreas de actuación del Estado con las mayores posibilidades de éxito en el futuro.

V. Estimación de los efectos del sistema de incentivos

En función del objetivo del trabajo, los comentarios y estimaciones que se formulan a continuación se refieren a los efectos de los regímenes de promoción que se aplicaron en las cuatro provincias.

V.1. El costo Fiscal de la promoción industrial

A los efectos de determinar el costo fiscal del sistema de incentivos, pueden identificarse tres períodos: el primero alcanza hasta 1991; el segundo, que comienza en 1992, y surge como consecuencia de la reforma que introdujo los créditos fiscales. Finalmente se presentan los efectos del Decreto 804/96.

Primer período: hasta el año 1991, la empresa promocionada debía presentar, junto con la documentación requerida para la aprobación del proyecto a promover, información sobre el costo fiscal que provocaría como consecuencia de la exención, liberación y diferimiento de impuestos que se acordaran abarcando el período completo de vigencia del proyecto.

Esta información era el resultado de una estimación a partir de los datos de capital invertido y el volumen de actividad previsto en el proyecto, que podía diferir del costo fiscal efectivo, en la medida que las proyecciones de actividad del proyecto no coincidieran con la realidad.

El acceso a los beneficios se realizaba mediante el descuento directo que hacía el contribuyente de su declaración de impuestos al utilizar los beneficios que se le concedieran.

Segundo período: a partir del año 1992 en el que se lleva a cabo una reforma cuyos primeros pasos consistieron en un reempadronamiento de proyectos y empresas promovidas. La información del costo fiscal de cada proyecto se utilizaba para entregar bonos -en la práctica una cuenta corriente que se abrió en la DGI- que el beneficiario debía utilizar para imputar contra su declaración jurada. Esta importante modificación tuvo dos consecuencias: introdujo un techo a los beneficios promocionales, ya que la exención de impuestos a la que se accedía estaba limitada por el quantum de bono; y permitió la posibilidad de aplicar sanciones a los proyectos que no hubieran cumplido con sus compromisos promocionales -en términos de fecha de puesta en marcha, capital invertido, etc.- aplicando una escala de demérito para la entrega o acreditación en la cuenta corriente de bonos.

El costo fiscal para ambos períodos, que incorpora la pérdida de recaudación originada en exenciones, diferimientos y liberaciones de impuestos, llega a los \$18.000 millones incluyendo el efecto fiscal del Decreto 804/96 calculado en \$850 millones.

En el presente cálculo, no se ha incorporado el costo imputable a la exención de aranceles a los bienes de capital y a los repuestos importados. Cabe aclarar que, en los casos de las cuatro Provincias bajo análisis se trata de un valor de menor importancia (por debajo del 1% del total de beneficios del proyecto).

La pérdida fiscal estimada para el primer período se ubica en el orden de los \$9.500 millones. Este monto no contempla la incidencia de los proyectos abandonados o reformulados; pero cabe aclarar que la información del reempadronamiento realizado en 1990, según los términos del Decreto 1355 de ese año, indicaba que en el caso de las cuatro provincias, el costo fiscal efectivamente utilizado por los proyectos promovidos era superior al teórico.

El Cuadro 3 presenta información oficial reciente sobre costo fiscal teórico total y el costo fiscal teórico demeritado abierta por impuesto para el período 1992 - 2010. Es importante destacar que no incluye los datos correspondientes a diferimientos impositivos.

Se observa la gravitación de los beneficios en materia del IVA, que alcanza el 95% de los beneficios totales.

En el Cuadro 4 se describe, con la misma desagregación que el anterior, el costo fiscal resultante del Decreto 804/96.

En ambos cuadros, el costo fiscal teórico total corresponde a la información declarada por las empresas, mientras que el demeritado incluye las quitas que se aplicaron a los proyectos como consecuencia de incumplimientos de compromisos promocionales.

La información reportada permite apreciar el costo incurrido por cada tipo de impuesto, elemento de análisis no disponible en el primer período.

Conclusiones de la información de los cuadros precedentes:

1. El costo fiscal para el período considerado podría llegar a \$7.200 millones. Comparando los resultados del costo fiscal total y el costo fiscal demeritado del Cuadro 3, se observa un “ahorro” que se aproxima a los \$2.800 millones. Los proyectos radicados en las provincias de San Juan y La Rioja son los que relativamente han sufrido las menores quitas por la aplicación de los deméritos por demoras e incumplimientos.

2. El mayor beneficio se concentra en el IVA, que representa casi el 95% del costo fiscal global. Esto se debe a que, en las cuatro provincias, los proyectos promovidos gozan tanto de la liberación del impuesto por las ventas como de la exención por las compras.

3. La distribución geográfica del costo fiscal muestra que el 65% del costo fiscal corresponde a proyectos radicados en la provincia de San Luis (más de \$4.700 millones); el resto se distribuye en proporciones relativamente parejas en las otras provincias incluidas en el sistema (aunque algo menor en Catamarca).

4. Los beneficios culminarían en el año 2008 en San Luis, La Rioja y San Juan, y en el año 2006 en Catamarca. Sin embargo, debe advertirse que aún no están totalmente resueltos los proyectos reformulados bajo el paraguas del Decreto 804/96 -sobre los que se informa más adelante-, para los cuales los beneficios se podrían extender más allá de las fechas antes indicadas.

5. Aunque la información no está incorporada en el cuadro, los saldos de diferimientos a diciembre de 1991 que corresponden a las cuatro provincias llegaban a los 400 millones de pesos de abril de 1999¹⁹. Si se aplicara una escala similar de demérito a la practicada con los otros impuestos podría suponerse que lo que puede imputarse a este concepto se acerca a los \$300 millones.

6. El costo fiscal imputable al Decreto “normalizador” 804/96 es, según información oficial, de \$850 millones. No se ha practicado hasta la fecha en este caso, una escala de reducción de beneficios como la empleada en 1992.

¹⁹ Los diferimientos no formaron parte del canje producido en 1992.

El régimen ha sido exitoso en términos de la relocalización de la actividad económica (ver sección IV). Cabe preguntarse si este éxito se corresponde con la relación costo – efectividad implícita en sus resultados.

A continuación se describen algunos indicadores de costo-efectividad que ayudan a completar el análisis de los efectos del sistema de promoción:

- Uno de ellos es el empleo generado por la política promocional: de la información contenida en el Cuadro 5 surge que cada puesto de trabajo ha insumido un costo fiscal \$ 461.000, dentro de un rango entre \$ 332.000 y \$ 513.200 valores que corresponden a Catamarca y a San Luis respectivamente.

CUADRO 5: COSTO FISCAL DEL EMPLEO PROMOVIDO

PROVINCIAS	Catamarca	La Rioja	San Luis	San Juan	Total
1. En millones de \$ 1983-91	1.187,1	1.788,31	6.671,3	1.258,4	10.903,7
Decreto 2054/92	611,2	915,8	4.729,9	925,2	7.182,1
TOTAL	1.796,4	1.704,1	11.401,2	2.183,6	18.085,3
2. En miles de pesos					
Por hombre ocupado	332,1	442,3	513,2	400,8	461,1

Fuente: AFJP, Ministerio de Economía y estimaciones propias

V.2. La pérdida económica

La pérdida económica se ha estimado siguiendo la metodología desarrollada en la sección II de este trabajo. De acuerdo a los gráficos de la página 11, el valor de la pérdida es equivalente a un medio o un cuarto de la pérdida fiscal; según se trate de una economía con stock fijo o variable de capital.

El Costo fiscal, expresado en términos de valor presente neto, se estima en \$31.451 millones²⁰; y la inversión de los proyectos industriales promovidos en las cuatro provincias alcanza a los \$11.018 millones.

Las franquicias impositivas -la expresión (3) de la sección II- representan 2.86 veces la inversión realizada, lo que indica la ineficiencia potencial que ha generado el sistema de incentivos de la Ley 22.021.

La expresión anterior mide la ineficiencia en el margen del esquema de incentivos.

Una metodología para una medición de los efectos intramarginales de la política de incentivos ha sido presentada en secciones anteriores de este trabajo.

²⁰ Para el cálculo del valor presente se ha utilizado los siguientes supuestos: tasa de interés anual del 8% ; los datos de inversión utilizados se obtuvieron de información muestral del reempadronamiento de 1990, del que resultó una inversión por proyecto menor al millón de dólares; no se incluyeron proyectos con fecha de puesta en marcha vencida al 31/12/91; se estimó un probable cronograma de inversiones, la última con fecha 1992/93; toda la información fue expresada a pesos de abril de 1991 y el cálculo efectuado a esa fecha.

Utilizando dicha metodología puede estimarse que la pérdida global, en términos de valor presente, se ubica entre casi 7.800 millones (bajo el supuesto de oferta elástica de capital y en consecuencia igual a un cuarto la pérdida fiscal) y casi 15.500 millones (bajo el supuesto de oferta rígida e igual a la mitad del costo fiscal). **Teniendo en cuenta el momento, las circunstancias y las características de los inversores, el escenario que mejor reflejaría la realidad es el que corresponde a una oferta fija de capital; con lo cual la pérdida económica es la mayor de ambas.**

V.3. Los instrumentos

Existen efectos potenciales diferentes en función de los instrumentos seleccionados para promover las inversiones, algunos de los cuales pueden ser constatados con los resultados de los censos económicos, que se presentan en el capítulo VI.

Un primer efecto importante para analizar es el impacto en la combinación entre capital y trabajo. En efecto, diversas medidas de incentivos juegan su papel para distorsionar los precios relativos del capital y del trabajo; tales como las exenciones arancelarias a la importación de bienes de capital, los beneficios impositivos a las ganancias y el diferimiento de impuestos al inversor; los beneficios sobre el valor agregado juegan un papel neutro en este sentido.

En el Cuadro 6 se muestra el efecto teórico del sistema de incentivos sobre los costos relativos de los factores capital y trabajo teniendo en cuenta los beneficios de los distintos sistemas presentados en el Cuadro 1 y la metodología desarrollada por el Banco Mundial (una extensión de la cual se muestra en el Anexo).

CUADRO 6: EFECTO DEL SISTEMA DE INCENTIVOS PROMOCIONALES SOBRE EL COSTO RELATIVO DEL CAPITAL Y DEL TRABAJO

Jurisdicción	Cambio porcentual del costo del capital	Cambio porcentual Del costo Del trabajo	Cambio porcentual capital/trabajo
Tierra del Fuego (Ley 19.649)	-69,47	-15,25	-54,22
Ley 22.021 (La Rioja y otras)	-60,66	-13,40	-47,26
Formosa (575/74)	-58,29	-11,47	-46,82
Santa Cruz (2332/83)	-57,27	-22,12	-35,05
Chubut (2332/83)	-56,60	-20,27	-36,33
Neuquén/Río Negro (2332/83)	-55,96	-18,31	-37,65
Mendoza (261/85)	-36,87	-8,95	-27,92
Buenos Aires	-33,83	-6,12	-27,21

Fuente: Banco Mundial, 1986

En todos los casos, se verifica un fuerte abaratamiento del costo del factor capital en relación al trabajo, que alcanza su máxima expresión en el caso de Tierra del Fuego; seguido inmediatamente por el régimen de las cuatro provincias.

La reducción del costo de capital en el caso del régimen de las cuatro provincias

es de más del 60% con un abaratamiento relativo del capital respecto del trabajo superior al 47%.

Este resultado permite apreciar la distorsión potencial introducida por el sistema de incentivos en la combinación de capital y trabajo de los proyectos o en el tipo de proyectos que se estimulaba.

Un segundo aspecto frecuentemente comentado es que el beneficio en el IVA, que en el caso de estas cuatro provincias llegaba a la desgravación del impuesto en las compras de insumos, **induce a una desintegración vertical de los procesos productivos**²¹, puesto que el beneficio fiscal alcanzaba una magnitud tal que compensaba con creces el costo del transporte provocado por la nueva localización de la actividad.

Un indicador de este fenómeno es la relación Valor agregado / Valor de producción de cada proyecto. Como se observa en el Cuadro 7 el beneficio crece cuanto menor es el valor agregado del proyecto y, cuanto mayor es la fracción destinada a la remuneración de capital.

CUADRO 7: SUBSIDIO PARA DISTINTOS NIVELES DE INTEGRACIÓN DEL PROYECTO Y DE INTENSIDAD DE CAPITAL

Remuneración al Capital / Valor Agregado	Valor Agregado / Valor Bruto de Producción						
	0,03	0,5	0,1	0,3	0,42 (1)	0,6	0,8
0,1	5,26	3,2	1,62	0,58	0,43	0,32	0,25
0,3	5,37	3,29	1,73	0,69	0,54	0,43	0,37
0,5	5,49	3,41	1,85	0,81	0,65	0,55	0,48
0,68 (1)	5,59	3,51	1,95	0,91	0,76	0,65	0,58
0,8	5,66	3,58	2,02	0,98	0,83	0,72	0,65

Fuente: Banco Mundial, 1986

(1) Valores medios del Censo de 1974.

Observando los valores promedios de los Censos Industriales, se detecta la fuerte progresividad del beneficio a medida que cae el porcentaje de valor agregado del proyecto, tomado como indicativo del grado de desintegración vertical del proyecto.

Existen otros problemas vinculados a los efectos de los instrumentos promocionales, cuya cuantificación excedería el alcance del presente trabajo, que cabe ser mencionados:

- Las exenciones en el impuesto a las ganancias tienden a favorecer proyectos de vida corta y afectan la asunción de riesgos.

²¹ Se ha mencionado el caso de proyectos siderúrgicos aprobados en San Luis cuyo objeto era preparar el acero para la venta final, con una inversión mínima y valor agregado poco significativo. En este contexto, es probable que se esté ante un caso de una actividad con valor agregado negativo teniendo en cuenta el costo de transporte de ida y vuelta al centro de consumo.

Del mismo modo, la deducción de ciertas pérdidas permitidas por la legislación opera como un estímulo a la inversión en proyectos más riesgosos.

- Otro elemento que afecta la asunción de riesgos es el diferimiento de impuestos a los inversores, ya que mediante el recurso de la sobrefacturación del monto invertido, se puede llevar a cero o incluso menos, el aporte de capital propio en un proyecto. **Existe la fuerte presunción, recogida en varios comentarios, que en proyectos con diferimientos, los inversores no han incorporado capital de riesgo.**

Este efecto distorsiona la evaluación de los proyectos que el inversor prefiere y contribuye a deteriorar la calidad de los proyectos promovidos.

- El beneficio mencionado también puede afectar el control del inversor sobre la gestión del proyecto. Dado que los impuestos diferidos se comienzan a devolver a partir de la puesta en marcha de los proyectos, **puede existir un incentivo a diferir esa fecha sin que ello preocupe necesariamente al inversor, ya que el beneficio -la tasa de interés sobre el impuesto diferido- puede compensar efectos negativos de los atrasos, e incentivar ineficiencias.**

- Además de los problemas antes mencionados, los beneficios sobre el IVA desincentivan las exportaciones –que están gravadas a tasa cero con el tributo²²- máxime si el beneficio, como ha ocurrido en las cuatro provincias, se extiende a los insumos.

- Finalmente, las exenciones en materia de derechos de importación afectan la estructura de protección arancelaria.

V.4. El problema de la Autoridad de Aplicación

Un importante logro para las cuatro provincias fue que se les otorgara la facultad de Autoridad de Aplicación de las normas promocionales. Esto ocurrió con La Rioja primero y rápidamente siguió con Catamarca, San Juan y San Luis.

Esto facilitaba, a las inversiones que se radicaban en dichas jurisdicciones, sortear las demoras que llevaba la aprobación de cualquier proyecto de inversión tramitado en la Secretaría de Industria del Gobierno Nacional.

En el contexto del régimen tributario de Argentina, donde el gobierno nacional concentra los mayores recursos impositivos y los beneficios promocionales consisten en desgravaciones de esos impuestos, el problema con este sistema es, el denominado en la literatura económica como “free rider”. La provincia que actúa como Autoridad de Aplicación otorga beneficios tributarios de impuestos federales,

²² Es decir, exenta la venta al exterior con un mecanismo de devolución para el impuesto tributado en los insumos.

los que debido al sistema de coparticipación vigente en el país, reduce la renta disponible para la Tesorería Nacional y las del resto de las provincias, pero favorece la localización de inversiones en sus propio territorio. Es decir, que recibe el beneficio pleno de los incentivos a la inversión pero el costo se disemina sobre el resto de los gobiernos provinciales y el gobierno nacional.

Tal situación acarrea las siguientes consecuencias:

a) Conduce a un deterioro en la calidad de los proyectos promovidos. La provincia tiene un incentivo a maximizar el número de proyectos aprobados con independencia de su retorno económico y social.

Obsérvese que de los 2.415 proyectos relevados en el reempadronamiento del Decreto 1355/90, 2.056 correspondían al sistema establecido por las cuatro provincias las que los aprobaron en 10 años de vigencia del régimen.

b) Aumenta la pérdida presupuestaria; debido a la competencia entre las provincias para obtener más proyectos se produce una creciente reducción de recursos presupuestarios.

c) Decece el control del contrato entre la firma y el gobierno. La provincia no recibe ningún beneficio importante al imponer un estricto control de los compromisos contractuales; por el contrario, empeora su situación al aplicar penalidades a los incumplidores, quienes pueden responder desplazando sus inversiones a provincias con un tratamiento más permisivo.

d) La excepcional ventaja comparativa que la utilización del sistema coloca a dichas provincias - téngase presente la diferencia entre beneficios potenciales y efectivos-, lleva a pensar a sus autoridades sobre el carácter transitorio de tal situación; lo que potencia el efecto por el aprovechamiento de una posición que no se considera perdurable.

En este contexto, debe esperarse que las provincias estén incentivadas a maximizar la cantidad de proyectos promovidos, otorgar los máximos beneficios previstos en la legislación, implementar una política flexible de control de los contratos promocionales, adoptar todas las medidas que potencien su margen de maniobra, a trasladar el costo fiscal a años posteriores, a sortear el límite dentro del cual podría aprobar los proyectos, etc.

Por estos motivos, estas cuatro provincias han defendido vigorosamente la facultad de actuar como Autoridad de Aplicación del sistema.

V.5. La promoción no industrial a partir de 1991: el costo fiscal.

En el Cuadro 8 se muestran algunos resultados del sistema de promoción no industrial, incluidos los proyectos informados hasta el año 1997. Cabe aclarar que se trata de información teórica que surge de la aprobación y posterior

comunicación de los proyecto por cada provincia.

CUADRO 8: PROMOCIÓN NO INDUSTRIAL
En millones de pesos corrientes

	Cantidad De Proyectos	Inversión	Costo fiscal		Inversión / Proyecto
			Impuesto Ganancias	Diferimientos	
Catamarca	312	951,0	92,3	694,2	3,04
La Rioja	254	669,7	135,5	489,5	2,60
San Juan	424	988,4	32,7	728,1	2,33
Mendoza	16	29,9	9,0	22,5	1,87
San Luis	37	30,0	4,9	15,0	0,81
Resto del país	67	89,6	32,3	66,0	1,34
Total	1.110	2.758,6	306,7	2.015,3	2,49

Fuente: Ministerio de Economía

Hasta ese año, fueron aprobados 1.110 proyectos no industriales con una inversión total del orden de los \$2.700 millones, es decir que el proyecto medio tiene una inversión declarada de \$2,5 millones. La mayor cantidad de proyectos promovidos corresponde a Catamarca, San Juan y La Rioja que han aprobado, en promedio, más de 120 proyectos por año, utilizando plenamente el cupo autorizado.

Estas provincias atraen, prácticamente, el total de la inversión promovida –\$2.609 millones-: esto se explica no sólo por la mayor cantidad de proyectos sino también porque hay un mayor volumen de inversión por proyecto promovido respecto a otras provincias que en los últimos años se han incorporado a este sistema.

Mendoza tiene una inversión de \$1,87 millones por proyecto inferior a la media y muy lejos de Catamarca que supera los \$3 millones. El caso de San Luis tal vez pueda explicarse en razón del tipo de proyectos (exclusivamente turismo).

Dos elementos contribuyen al “costo fiscal”: la exención del impuesto a las ganancias y el diferimiento de impuestos por parte de los inversionistas.

El costo total, en pesos corrientes, se acerca a los \$2.400 millones; más de un 80% atribuible al diferimiento. El cálculo de la pérdida fiscal computa el efecto de caja para el fisco ya que a partir del 5º año de la puesta en marcha del proyecto, el inversionista debe comenzar a devolver los impuestos diferidos, de modo tal que la pérdida económica es el costo de oportunidad del capital prestado por el Estado

²³.

²³ A los niveles vigentes de tasa de interés en el mercado doméstico y habida cuenta de ciertas demoras en la puesta en marcha de los proyectos, es posible que la pérdida económica se acerque a la computada como costo fiscal.

V.6. La promoción no industrial a partir de 1991: la pérdida económica.

El costo fiscal en el caso de la promoción no industrial implementada a partir de 1991 puede estimarse a valor presente, en \$1.150 millones.²⁴

Este monto representa el 32,2% de la inversión promocionada –en otros términos, el resultado de la expresión (5) de la sección II.1-.

En este caso la mayor fuente de ineficiencia está originada en el diferimiento a los inversionistas.

Esta es la pérdida en el margen ocasionada por una inversión promocionada.

Los efectos intramarginales siguiendo la metodología planteada en secciones anteriores, puede estimarse entre \$575 millones (si la oferta de capital fuera fija) y \$282,5 millones (si es elástica).

VI. Los resultados de los censos y la promoción

VI.1. La evolución de la industria en el país

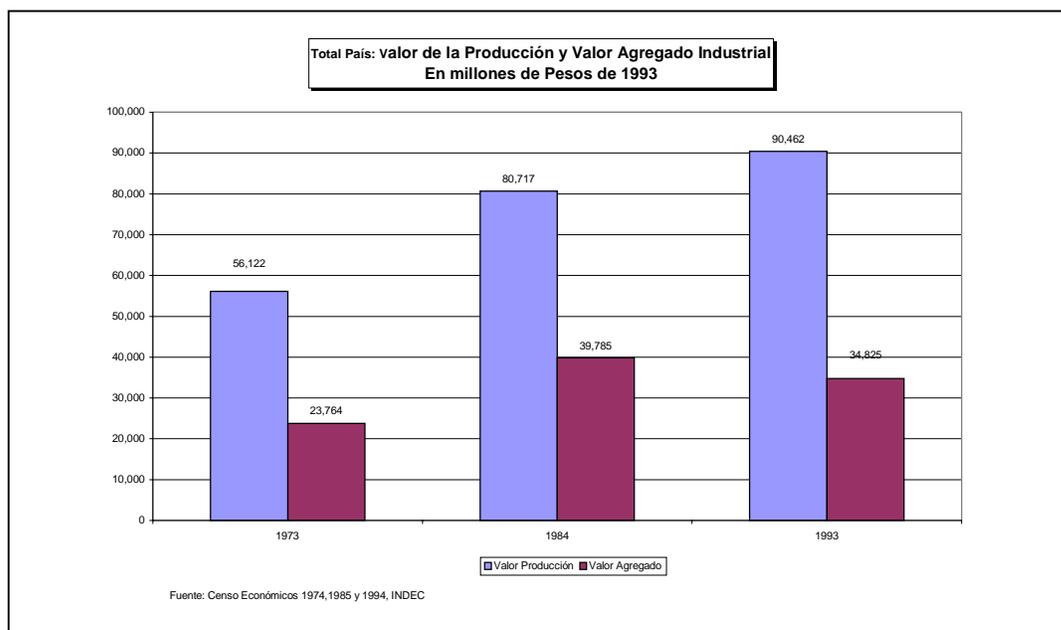
En el presente capítulo, se analiza la información de los censos económicos correspondiente a los últimos tres relevamientos, comprendiendo un período de 20 años caracterizado por profundos cambios en la estructura manufacturera del país.

A lo largo de estas dos décadas asistimos a una transformación del modelo industrial, que comenzó orientado a la sustitución de importaciones y finalizó sesgado hacia un esquema más abierto, en el que adquieren mayor dinamismo las actividades más intensivas en capital, basadas en la industrialización de recursos naturales; a expensas de industrias como la metalmecánicas y otras intensivas en mano de obra.

De acuerdo a los datos censales que se presentan en el Gráfico 1, en la evolución de la actividad fabril pueden distinguirse dos etapas: la primera corresponde al período que transcurre entre los censos de 1973 y 1984, en la cual el valor de la producción manufacturera aumentó un 43,8% y el valor agregado un 67,4%, impulsados fundamentalmente por la industria química. La segunda abarca la década comprendida entre los años 1984 y 1993, en donde la industria experimentó un estancamiento, que se manifiesta en un crecimiento del valor de la producción del 12,1% (inferior al crecimiento demográfico) y en una caída del valor agregado del 12,5%.

²⁴ Para el cálculo se ha supuesto que la puesta en marcha opera a los cinco años de efectuada la inversión. Algunas versiones señalan que la inversión denunciada podría estar sobreestimada.

GRAFICO 1: Evolución de la Industria



En el Cuadro 9 se observa que, en el período caracterizado por el estancamiento industrial, se verifica una fuerte disminución de la integración vertical de la producción interna, originada en la sustitución de valor agregado de la propia empresa por la subcontratación de tareas y provisión de partes en el mercado local y por mayores contenidos de origen externo. Esto se manifiesta en una reducción de 11 puntos porcentuales en la relación entre el valor agregado y el de la producción, que fue liderado por la industria metálica básica y la de maquinaria y equipo. Como contrapartida, se observa un crecimiento del 64,93% en el valor de la producción del sector comercio y servicios en el período 1984-1993.

CUADRO 9: INDUSTRIA MANUFACTURERA ARGENTINA
En millones de pesos de 1993

	Valor de la Producción			Valor Agregado			Valor Agregado / Valor de Producción		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total País	56.122	80.717	90.462	23.764	39.785	34.825	0,42	0,49	0,38
1. Alimentos, bebidas y tabaco	15.505	19.574	26.238	4.868	7.880	9.257	0,31	0,40	0,35
2. Textiles e industria del cuero	7.561	10.181	7.831	2.882	4.859	2.965	0,38	0,48	0,38
3. Industria de la madera	1.228	1.414	1.443	604	697	613	0,49	0,49	0,42
4. Papel, imprentas y editoriales	2.259	3.844	5.853	1.104	1.926	2.475	0,49	0,50	0,42
5. Industria química	9.357	21.557	20.643	4.757	12.454	9.490	0,51	0,58	0,46
6. Minerales no metálicos	1.779	2.515	2.688	1.098	1.388	1.285	0,62	0,55	0,48
7. Industrias metálicas básicas	4.814	4.056	3.923	2.088	1.963	1.124	0,43	0,48	0,29
8. Maquinaria y equipo	13.396	17.338	21.405	6.236	8.489	7.412	0,47	0,49	0,35
9. Otras industrias	223	238	438	127	129	204	0,57	0,54	0,47

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

En base a los datos contenidos en el Cuadro 10, se observan otras características de la evolución industrial de los últimos 20 años:

- la reducción del personal ocupado y el aumento de la productividad de la mano de obra. En efecto, en los últimos 20 años, la industria ha expulsado más de 500.000 puestos de trabajo y la relación entre el valor de la producción y la mano de obra empleada se ha más que duplicado.
- el aumento en la mano de obra empleada en el sector comercio y servicios de 297.174 personas, conjuntamente con un aumento del 132,9% en la productividad del trabajo.

Otro aspecto interesante, contenido en los datos de los Cuadros anteriores, es el comportamiento de las distintas actividades ante el proceso de reforma económica que ha experimentado el país en el período considerado.

En la perspectiva 1973/93 la actividad alimenticia, la de papel y de maquinaria y equipo, muestran un crecimiento sostenido en el valor de su producción. Las dos primeras están vinculadas a la dotación de recursos naturales del país de manera que su vigencia en la estructura fabril nacional no debería sorprender.

Las industrias de la madera, química, minerales no metálicos y textil acompañan más de cerca la evolución nacional, con un crecimiento en el período comprendido entre 1973 y 1984 y un estancamiento o contracción en la década siguiente. En esta última, el valor de la producción de 1993 retrocedió hasta los niveles de 1973. Un caso especial es de las industrias metálicas básicas, que muestran una caída sostenida en el valor de producción a lo largo de los 20 años analizados.

CUADRO 10: INDUSTRIA MANUFACTURERA ARGENTINA
En miles de personas y miles de pesos de 1993

	Personal			Valor de la Producción / Personal		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total País	1.526	1.349	1.007	36,80	59,82	89,75
1. Alimentos, bebidas y tabaco	320	361	276	48,40	54,28	95,18
2. Textiles e industria del cuero	246	211	143	30,77	48,17	54,77
3. Industria de la madera	88	79	44	14,02	17,87	32,56
4. Papel, imprentas y editoriales	72	74	70	31,29	51,63	83,25
5. Industria química	148	147	117	63,29	146,81	176,30
6. Minerales no metálicos	104	87	47	17,15	29,05	57,06
7. Industrias metálicas básicas	81	50	36	59,56	80,59	109,23
8. Maquinaria y equipo	452	333	266	29,66	52,06	80,43
9. Otras industrias	15	7	8	14,59	33,33	52,27

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

Los datos del Cuadro 11 muestran una industria crecientemente capital intensiva (porque los sectores más dinámicos son más capital intensivos y porque la función de producción del conjunto de la industria se vuelve crecientemente ahorradora de mano de obra). Sin embargo, tomando el período comprendido entre los años 1973 y 1993, la participación de las remuneraciones sobre el valor agregado crece, lo que indica la presencia de empleos más calificados. (como veremos más adelante, el caso de San Luis es diferente).

CUADRO 11: INDUSTRIA MANUFACTURERA ARGENTINA
En millones de pesos de 1993

	Remuneración			Remuneración / Valor Agregado		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total País	7.698	10.087	12.201	0,32	0,25	0,35
1. Alimentos, bebidas y tabaco	1.408	2.026	3.102	0,29	0,26	0,34
2. Textiles e industria del cuero	1.018	1.338	1.219	0,35	0,28	0,41
3. Industria de la madera	221	259	218	0,36	0,37	0,36
4. Papel, imprentas y editoriales	401	595	1.066	0,36	0,31	0,43
5. Industria química	1.013	1.438	2.212	0,21	0,12	0,23
6. Minerales no metálicos	413	550	553	0,38	0,40	0,43
7. Industrias metálicas básicas	592	689	625	0,28	0,35	0,56
8. Maquinaria y equipo	2.588	3.148	3.136	0,41	0,37	0,42
9. Otras industrias	44	44	70	0,34	0,34	0,35

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

Otra característica importante del proceso industrial es la concentración de la producción. Como se observa en el Cuadro 12, la cantidad de establecimientos ha disminuido en más de 36.000, continuando una tendencia que ya se registraba en el censo de 1984. Es notable la intensidad de la caída en la industria de minerales no metálicos pero también es significativa en las industrias textil y de madera. La excepción es la industria del papel, imprenta y editoriales, que aumenta la cantidad de establecimientos en 1.745.

CUADRO 12: INDUSTRIA MANUFACTURERA ARGENTINA
En valores absolutos y millones de pesos de 1993

	Número de Establecimientos			Valor de la Producción / Número de Establecimientos		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total País	126.388	109.376	90.088	444,05	737,98	1.004,15
1. Alimentos, bebidas y tabaco	27.462	28.498	21.480	564,59	686,87	1.221,51
2. Textiles e industria del cuero	18.310	12.358	10.303	412,97	823,85	760,09
3. Industria de la madera	19.688	16.116	9.572	62,39	87,75	150,79
4. Papel, imprentas y editoriales	5.444	5.206	7.189	415,01	738,29	814,13
5. Industria química	6.217	6.556	5.679	1.505,00	3.288,20	3.635,05
6. Minerales no metálicos	14.216	10.919	4.096	125,14	230,32	656,28
7. Industrias metálicas básicas	1.498	536	996	3.213,71	7.567,90	3.938,36
8. Maquinaria y equipo	30.560	27.519	29.285	438,35	630,03	730,91
9. Otras industrias	2.993	1.668	1.488	74,63	142,79	294,12

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

En el Cuadro 13 se observa la dinámica de la estructura industrial argentina. A lo largo de los 20 años analizados, la industria alimenticia, la del papel, imprentas y editoriales y la química, han aumentado sus participaciones en el valor de la producción fabril total, mientras que el resto ha disminuido.

Es para destacar el comportamiento de las industrias químicas entre 1973 y 1984 ya que en este período su participación en el valor de la producción fabril del país aumentó del 16,7% al 26,7%. Salvo la industria del papel, que pasó del 4,0% al 4,8%, el resto de las actividades manufactureras disminuyeron su participación en el total nacional.

CUADRO 13: PARTICIPACIÓN DE CADA ACTIVIDAD EN LA INDUSTRIA NACIONAL
En porcentaje

	Valor de Producción			Valor Agregado		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total País	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Alimentos, bebidas y tabaco	27,6	24,3	29,0	20,5	19,8	26,6
2. Textiles e industria del cuero	13,5	12,6	8,7	12,1	12,2	8,5
3. Industria de la madera	2,2	1,8	1,6	2,5	1,8	1,8
4. Papel, imprentas y editoriales	4,0	4,8	6,5	4,6	4,8	7,1
5. Industria química	16,7	26,7	22,8	20,0	31,3	27,3
6. Minerales no metálicos	3,2	3,1	3,0	4,6	3,5	3,7
7. Industrias metálicas básicas	8,6	5,0	4,3	8,8	4,9	3,2
8. Maquinaria y equipo	23,9	21,5	23,7	26,2	21,3	21,3
9. Otras industrias	0,4	0,3	0,5	0,5	0,3	0,6

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

VI.2. El caso de las Cuatro Provincias.

Los resultados que muestran los datos censales en las provincias del régimen promocional de la Ley 22.021 son notables.

En un período en el que el valor de la producción manufacturera del país aumentó un 60%, San Luis aumenta el valor de su producción industrial casi 27 veces (2.577%), La Rioja y Catamarca 11 veces (988% y 1.012% respectivamente); más modesta es la evolución en San Juan, donde el sector industrial de 1993 es 2 veces el existente en 1973 (aumentó un 126%).

El comportamiento en términos de valor agregado es igualmente impactante; en Catamarca y La Rioja el aumento es aún superior al mostrado en el valor de la producción mientras que en San Luis y San Juan es levemente inferior. (Cuadro 15)

La evolución de la actividad fabril en la región muestra un crecimiento sostenido a lo largo de los 20 años analizados, significativamente mayor al registrado a nivel nacional. En efecto, en el periodo 1973-1993 la producción manufacturera en el país aumenta un 60% mientras que en las cuatro provincias crece siete veces. Esta disparidad es aún más marcada en el período 1984-1993 cuando, a nivel nacional transcurre un periodo de relativo estancamiento industrial y en la región se acelera el ritmo de crecimiento.

CUADRO 14: INDUSTRIA MANUFACTURERA DE LA REGIÓN
En millones de pesos de 1993

	Valor de la Producción			Relación 1993/1973	Valor Agregado			Relación 1993/1973
	1973	1984	1993		1973	1984	1993	
Total Región	676	1478	5158	7,6	276	683	1740	6,3
1. Catamarca	39	179	430	11,0	14	66	174	12,4
2. La Rioja	57	427	622	10,9	18	192	225	12,5
3. San Luis	114	465	3.054	26,8	41	225	951	23,2
4. San Juan	466	407	1.052	2,3	203	200	390	1,9

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

La dinámica del sector manufacturero en las cuatro provincias llevó a aumentar la participación relativa del “bloque” en el total del país del 1,2% al 5,7%. Por lo tanto, a lo largo de los 20 años, la actividad fabril de las cuatro provincias cuadruplicó su incidencia en la del total nacional.

Es decir, se ha producido un intenso proceso de relocalización de la actividad industrial en favor de las cuatro provincias, como consecuencia del sistema promocional.

En el Cuadro 15 se presentan datos sobre la evolución del empleo intercensal y el atribuido a las empresas promovidas. Como puede observarse, la mayor parte de la creación de empleo en las cuatro provincias es explicada por las medidas promocionales.

CUADRO 15: EMPLEO INDUSTRIAL Y EMPLEO DE EMPRESAS PROMOVIDAS
En número de empleos

	Empleo de la Industria				Empleo del sector comercio y servicios	
	1974	1993	Diferencia	Empleo generado por proyectos promovidos	1974	1993
Total País	1.525.221	1.007.909	-51.7312		1.845.488	2.456.443
Total Región	16.793	48.521	31.728	39.213	48.318	80.619
Catamarca	1.994	6.525	4.531	5.430 (1)	8.393	12.478
La Rioja	1.750	6.611	4.861	6.117 (2)	7.043	25.602
San Luis	4.661	22.658	17.997	22.218 (1)	21.047	17.280
San Juan	8.388	12.727	4.339	5.448 (3)	11.835	25.259

(1) Estimado a partir de datos muestrales de reempadronamiento de proyectos de 1991.

(2) Tomado de José Borello, Evaluación de la Política Promocional, Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

(3) La estimación a partir de datos muestrales daba un número mayor de empleos. Las cifras fueron reestimadas a partir de datos del nivel de actividad.

Los resultados censales permiten apreciar el profundo cambio producido en la estructura industrial de estas provincias. Salvo San Juan, donde los resultados son más modestos, el resto de las provincias muestra una industrialización importante, con establecimientos fabriles de mayor dimensión.

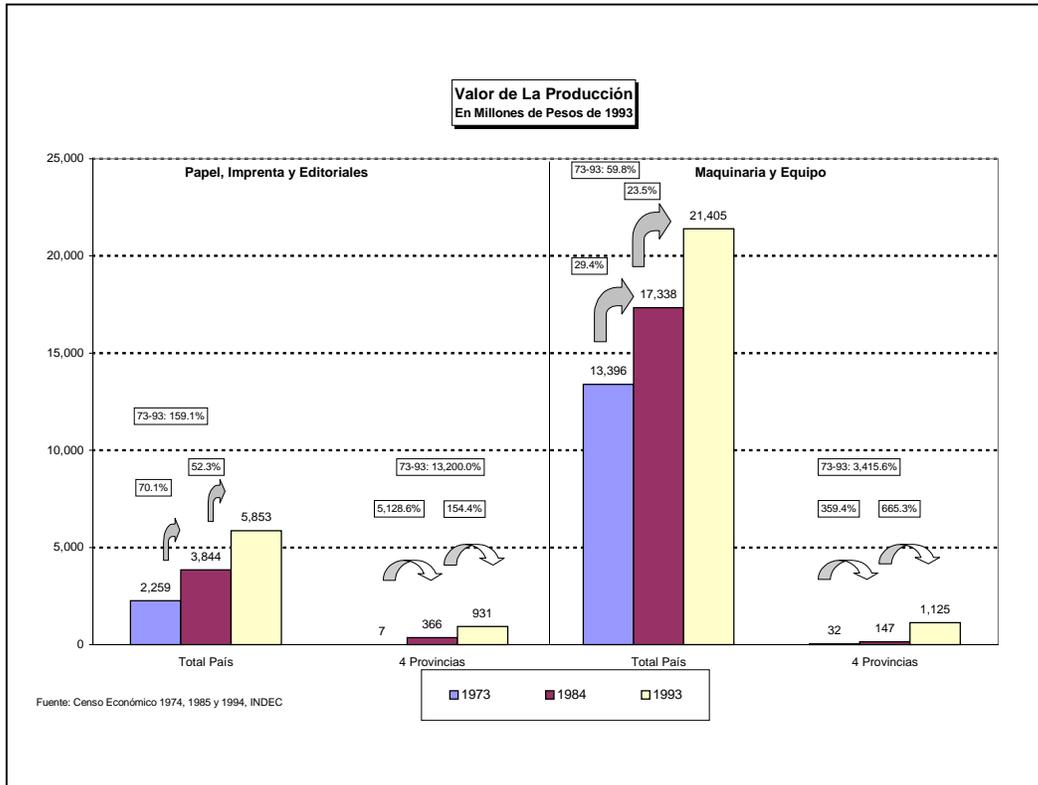
Este crecimiento de la actividad industrial ha operado principalmente en los sectores textil, la industria del papel, la química, la de minerales no metálicos, la industria metálica básica y la de maquinaria y equipo. En San Luis también es importante el comportamiento de la industria alimenticia (en menor medida lo mismo ocurre en La Rioja y Catamarca).

Teniendo en cuenta la evolución de la industria a nivel del país y de la región compuesta por las cuatro provincias, pueden distinguirse las siguientes tipologías de comportamiento:

1. Aquellas actividades en donde el comportamiento regional se corresponde con

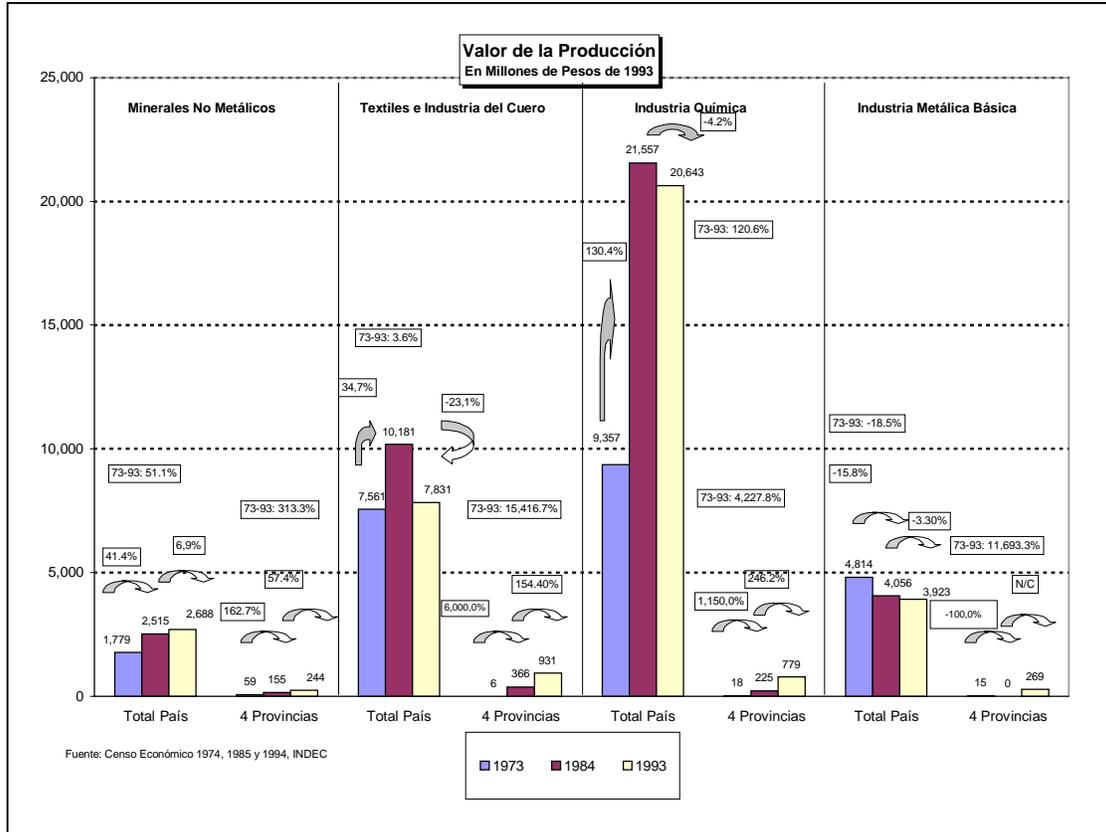
la evolución a nivel país. Ello ocurre con las industrias del papel y de maquinaria y equipo en las cuales, mientras que a nivel país el crecimiento promedio de estas actividades fue del 74%, en la región fue del 4.503%.

GRAFICO 2: Evolución comparada por sectores de actividad



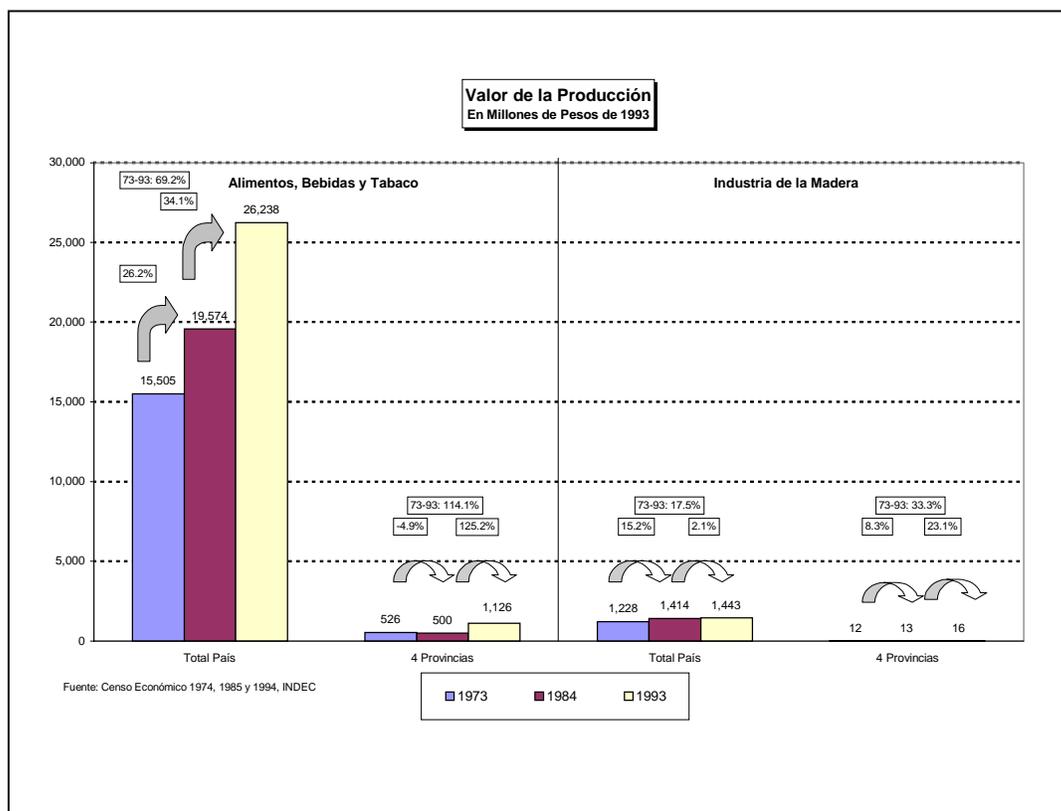
2. Actividades que, en la década 1984-1993, muestran un relativo estancamiento a nivel del país después de crecer en 1973-1984, pero que tienen una evolución positiva en las cuatro provincias. Ello ocurre en la industria textil, química, de productos minerales no metálicos y metálica básica.

GRAFICO 3: Evolución comparada por sectores de actividad



3. Finalmente aquellas actividades con dinámicas muy distintas en el total país y en las cuatro provincias. Es el caso de las industrias alimenticias y de la madera. En la primera, la evolución a nivel país muestra un crecimiento sostenido mientras que en las cuatro provincias crece en 1984-1993 después de bajar en 1973-1984. A pesar de ello, el crecimiento en las cuatro provincias para el período comprendido entre 1973-1993 fue del 114%, mientras que para el total país fue del 26%. En la industria de la madera, a nivel país se observa un crecimiento en el período 1973-1984 y un estancamiento en 1984-1993. En cambio en las cuatro provincias la evolución es la contraria, con un estancamiento en 1973-1984 y un crecimiento en 1984-1993. El crecimiento total para el período 1973-1993 fue también superior en las cuatro provincias (36%) que a nivel país (18%).

GRAFICO 4: Evolución comparada por sectores de actividad



En el contexto de la transformación industrial de estos últimos 25 años, algunos autores mencionan la presencia en las empresas de estrategias ofensivas y defensivas ante los nuevos escenarios.

Observando el comportamiento de las distintas actividades hacia donde se dirigió la inversión en las cuatro provincias, parece surgir que el sistema promocional fue, en ciertos casos, una manera de sobrevivir a la apertura económica, la crisis de los 80 y las transformaciones verificadas con la vigencia del Plan de Convertibilidad.

Es una incógnita si tales inversiones podrían subsistir sin los beneficios promocionales.

Un indicador de “competitividad” que puede utilizarse para analizar este tema en las cuatro provincias es la relación entre las exportaciones y el valor de la producción industrial²⁵. En efecto, puede observarse que las exportaciones industriales de la región han sido muy dinámicas en los últimos años como lo indica el Cuadro 17, con un índice de crecimiento sensiblemente superior al promedio de las actividades a nivel nacional.

²⁵ Si bien existe un efecto que favorece al conjunto de operaciones de las empresas promovidas con independencia del mercado de sus productos, téngase en cuenta que el principal incentivo promocional utilizado ha sido el IVA, que está orientado a las operaciones realizadas en el mercado interno.

CUADRO 16: EXPORTACIONES INDUSTRIALES

	Exportaciones / Valor de Producción	Crecimiento 1996 /1988 –en %-	Crecimiento 1996 / 1993 –en %-	GINI Exportaciones	GINI Empleo
Catamarca	2,10%	431,37	185,26	0,86	0,92
La Rioja	(1) 21,90%	1.544,58	188,00	0,93	0,93
San Luis	7,26%	809,00	131,80	0,74	0,79
San Juan	9,00%	387,00	335,00	0,80	0,85
Total País				0,70	0,79

(1) Concentrada en la exportación de cueros; si se excluyeran, la participación se reduciría al 9.00%

Fuente: Exportaciones argentinas por provincias, Cuadernos de Economía N°37, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

El Cuadro 16 incluye los coeficientes de GINI, que permiten observar el grado de concentración de las exportaciones en ciertos rubros. Cabe mencionar que un coeficiente de GINI mayor, implica una mayor concentración en ciertas actividades: en este sentido la provincia de San Luis se ha acercado a los estándares del país mientras que las provincias de La Rioja y Catamarca presentan un coeficiente mayor que denota un más elevado grado de concentración en las exportaciones industriales.

Con respecto al coeficiente GINI para el empleo, se observa que la provincia de San Luis se acerca a los promedios nacionales.

En consecuencia, no puede afirmarse la hipótesis que los proyectos promovidos sean poco competitivos; aunque presentan un alto nivel de concentración.

Sin embargo, de la información analizada se verifican otras hipótesis que se trataron conceptualmente en secciones anteriores: la desarticulación del proceso productivo y la intensidad de capital.

En cuanto al primero de ellos, se indicó que el sistema promocional inducía a una desintegración del proceso productivo, fundamentalmente debido a la exención del IVA a la compra de insumos. Existe una dificultad para el análisis comparativo de este comportamiento consistente en que, como vimos en el apartado anterior, la industria del país está inmersa en un proceso de desarticulación de su sistema productivo, por lo que no sería patrimonio exclusivo de las cuatro provincias.

Sin embargo, es interesante observar la mayor profundidad del proceso de desarticulación al interior de la estructura industrial en el caso de alguna de las provincias incluidas en este régimen.

La caída en la relación valor agregado/producción es notable en el caso de la industria textil, del papel, química, minerales no metálicos, industria metálica básica y maquinaria y equipo en el caso de la provincia de San Luis; los coeficientes respectivos son también menores al promedio de la industria del país. (ver Cuadro 17)

CUADRO 17: INDUSTRIA MANUFACTURERA EN SAN LUIS
En millones de Pesos de 1993

	Valor de la Producción			Valor Agregado			Valor Agregado / Valor de la Producción		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total Provincia	114,1	464,9	3.054,3	41,3	225,3	951,4	0,36	0,48	0,31
1. Alimentos, bebidas y tabaco	74,6	187,1	400,6	11,7	81,5	137,9	0,16	0,44	0,34
2. Textiles e industria del cuero	2,9	98,9	500,6	1,4	51,9	159,1	0,49	0,52	0,32
3. Industria de la madera	1,9	2,1	4,2	1,1	1,1	1,7	0,56	0,51	0,40
4. Papel, imprentas y editoriales	2,1	13,2	378,5	1,6	5,7	119,8	0,76	0,43	0,32
5. Industria química	0,6	91,9	554,4	0,4	51,1	208,8	0,66	0,56	0,38
6. Minerales no metálicos	23,3	25,3	78,7	17,4	12,9	30,3	0,75	0,51	0,38
7. Industrias metálicas básicas	0,0	0,0	240,0	0,0	0,0	38,6	0,67	N/C	0,16
8. Maquinaria y equipo	8,7	45,3	880,9	7,7	20,7	247,2	0,89	0,46	0,28
9. Otras industrias	0,0	1,1	16,4	0,0	0,4	8,0	0,41	0,40	0,49

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

Algo similar sucede en La Rioja, donde se suma la actividad alimenticia al proceso de desarticulación industrial y se excluye la papelera, que muestra una relación superior a la del país, y la química. (ver Cuadro 18)

CUADRO 18: INDUSTRIA MANUFACTURERA EN LA RIOJA
En millones de Pesos de 1993

	Valor de la Producción			Valor Agregado			Valor Agregado / Valor de la Producción		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total Provincia	57,1	427,0	621,9	17,5	192,4	225,0	0,31	0,45	0,36
1. Alimentos, bebidas y tabaco	50,7	58,3	103,7	14,3	36,1	28,4	0,28	0,62	0,27
2. Textiles e industria del cuero	1,0	172,6	220,1	0,7	66,4	65,1	0,68	0,38	0,30
3. Industria de la madera	1,6	2,7	0,4	0,8	1,2	0,2	0,51	0,45	0,44
4. Papel, imprentas y editoriales	0,0	48,8	154,2	0,0	23,2	77,5	0,65	0,48	0,50
5. Industria química	0,0	62,4	87,1	0,0	25,9	35,6	N/C	0,41	0,41
6. Minerales no metálicos	1,2	4,1	14,7	0,8	1,8	5,7	0,64	0,45	0,39
7. Industrias metálicas básicas	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,7	0,72	N/C	0,35
8. Maquinaria y equipo	2,5	78,1	38,5	0,9	37,8	11,1	0,35	0,48	0,29
9. Otras industrias	0,1	0,0	1,2	0,0	0,0	0,7	0,54	N/C	0,58

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

En San Juan también se observa, aunque en menor medida, una menor relación entre el valor agregado y el valor de la producción fabril, especialmente en las industrias químicas y las metálicas básicas. (Cuadro 19)

CUADRO 19: INDUSTRIA MANUFACTURERA EN SAN JUAN
En millones de Pesos de 1993

	Valor de la Producción			Valor Agregado			Valor Agregado / Valor de la Producción		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total Provincia	466,3	407,3	1.051,9	202,9	199,8	390,2	0,44	0,49	0,37
1. Alimentos, bebidas y tabaco	371,8	227,4	517,7	153,9	95,2	188,0	0,41	0,42	0,36
2. Textiles e industria del cuero	1,9	5,5	86,6	0,9	1,8	34,8	0,50	0,32	0,40
3. Industria de la madera	6,6	6,1	9,7	3,6	3,2	4,8	0,56	0,53	0,49
4. Papel, imprentas y editoriales	4,4	5,7	69,5	2,9	4,6	32,4	0,67	0,81	0,47
5. Industria química	17,0	67,7	122,9	7,9	42,5	31,3	0,47	0,63	0,25
6. Minerales no metálicos	30,6	80,3	101,5	19,7	44,1	45,5	0,64	0,55	0,45
7. Industrias metálicas básicas	14,5	0,0	26,8	6,6	0,0	8,2	0,46	N/C	0,31
8. Maquinaria y equipo	18,3	14,1	112,1	6,6	8,1	43,3	0,36	0,57	0,39
9. Otras industrias	1,2	0,5	5,1	0,8	0,3	1,9	0,68	0,61	0,37

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

La excepción es Catamarca. En cuanto a la desarticulación de los procesos de producción en esa provincia, los datos censales difieren con lo sucedido en el resto del país. (ver Cuadro 20).

CUADRO 20: INDUSTRIA MANUFACTURERA EN CATAMARCA
En millones de Pesos de 1993

	Valor de la Producción			Valor Agregado			Valor Agregado / Valor de la Producción		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total Provincia	38,6	178,9	429,9	14,1	66,3	174,3	0,37	0,37	0,41
1. Alimentos, bebidas y tabaco	29,5	27,7	104,4	9,0	11,7	42,8	0,31	0,42	0,41
2. Textiles e industria del cuero	0,6	89,0	123,8	0,3	30,5	49,0	0,42	0,34	0,40
3. Industria de la madera	2,1	1,8	2,1	1,1	0,9	1,1	0,54	0,51	0,52
4. Papel, imprentas y editoriales	0,2	2,2	42,4	0,0	1,3	19,6	0,42	0,58	0,46
5. Industria química	0,0	3,4	14,4	0,0	1,9	4,2	N/C	0,55	0,29
6. Minerales no metálicos	4,0	45,3	48,9	2,7	17,3	30,0	0,66	0,38	0,61
7. Industrias metálicas básicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	N/C	N/C	N/C
8. Maquinaria y equipo	2,2	9,5	93,9	1,0	2,7	27,6	0,47	0,29	0,29
9. Otras industrias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,42	0,53	0,80

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

Con respecto a los efectos sobre la mayor intensidad de capital, en los Cuadros 21 y 22 se muestra la relación valor agregado/empleo y valor de producción/empleo para las cuatro provincias y el total del país. Se observa la mayor disminución en el uso de mano de obra, en relación al proceso del país; particularmente notable en el caso de San Luis.

CUADRO 21: VALOR AGREGADO POR EMPLEO
En millones de Pesos de 1993

	1973	1984	1993	93/73	93/84
Total país	15,00	29,50	34,60	2,21	1,17
Total región	16,40	20,50	35,90	2,18	1,75
Catamarca	7,10	16,20	26,70	3,75	1,64
La Rioja	10,00	29,50	34,00	3,39	1,15
San Luis	8,90	22,60	42,00	4,73	1,86
San Juan	24,20	15,70	30,70	1,26	1,95

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

CUADRO 22: VALOR DE PRODUCCIÓN POR EMPLEO
En millones de Pesos de 1993

	1973	1984	1993	93/73	93/84
Total país	36,80	59,80	90,70	2,46	1,51
Total región	40,30	44,40	106,30	2,63	2,39
Catamarca	19,40	43,70	65,90	3,39	1,50
La Rioja	32,70	65,40	94,10	2,87	1,43
San Luis	24,50	46,60	134,80	5,50	2,89
San Juan	55,60	32,00	82,70	1,48	2,58

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

A nivel agregado, la participación de las remuneraciones en las cuatro provincias tiende a crecer en el período analizado en consonancia con lo que sucede en el conjunto del sector industrial (ver Cuadros 23 a 26) Sin embargo no pueden dejar de mencionarse algunos casos que contradicen la tendencia general, como son: la industria alimenticia y textil en San Luis, la de madera y papel en Catamarca y La Rioja, la de maquinaria en San Luis y La Rioja, las metálicas básicas en Catamarca y la química en San Juan. En ellas, se verifica una profunda caída en la participación de las remuneraciones en el valor agregado, en línea con el proceso de transformación industrial.

CUADRO 23: INDUSTRIA MANUFACTURERA DE CATAMARCA
En millones de pesos de 1993

	Remuneraciones			Remuneraciones / Valor Agregado		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total Provincia	3,9	20,1	53,6	0,29	0,30	0,31
1. Alimentos, bebidas y tabaco	2,3	3,7	13,1	0,25	0,32	0,31
2. Textiles e industria del cuero	0,0	9,6	21,2	0,12	0,31	0,43
3. Industria de la madera	0,3	0,1	0,3	0,31	0,16	0,24
4. Papel, imprentas y editoriales	0,0	0,6	2,7	0,37	0,48	0,14
5. Industria química	0,0	0,6	2,4	-	0,32	0,56
6. Minerales no metálicos	0,9	4,7	6,7	0,35	0,27	0,22
7. Industrias metálicas básicas	0,0	0,0	0,0	N/C	N/C	N/C
8. Maquinaria y equipo	0,4	0,8	7,1	0,43	0,28	0,26
9. Otras industrias	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

CUADRO 24: INDUSTRIA MANUFACTURERA DE LA RIOJA
En millones de pesos de 1993

	Remuneraciones			Remuneraciones / Valor Agregado		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total Provincia	4,1	29,6	62,1	0,24	0,15	0,28
1. Alimentos, bebidas y tabaco	3,1	5,8	9,8	0,22	0,16	0,34
2. Textiles e industria del cuero	0,0	9,7	26,1	0,07	0,15	0,40
3. Industria de la madera	0,3	0,3	0,0	0,37	0,26	0,10
4. Papel, imprentas y editoriales	0,0	3,3	12,2	0,35	0,14	0,16
5. Industria química	0,0	4,5	7,7	N/C	0,17	0,22
6. Minerales no metálicos	0,3	0,8	2,1	0,35	0,41	0,37
7. Industrias metálicas básicas	0,0	0,0	0,3	0,30	N/C	0,38
8. Maquinaria y equipo	0,4	5,2	3,7	0,52	0,14	0,34
9. Otras industrias	0,0	0,0	0,2	0,13	N/C	0,24

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

CUADRO 25: INDUSTRIA MANUFACTURERA DE SAN LUIS
En millones de pesos de 1993

	Remuneraciones			Remuneraciones / Valor Agregado		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total Provincia	13,8	44,4	265,4	0,34	0,20	0,28
1. Alimentos, bebidas y tabaco	5,2	18,8	49,1	0,45	0,23	0,36
2. Textiles e industria del cuero	0,9	10,1	47,4	0,65	0,19	0,30
3. Industria de la madera	0,2	0,3	0,3	0,23	0,24	0,19
4. Papel, imprentas y editoriales	0,3	0,8	29,1	0,18	0,15	0,24
5. Industria química	0,0	4,3	52,3	0,15	0,09	0,25
6. Minerales no metálicos	3,7	5,9	16,7	0,21	0,46	0,55
7. Industrias metálicas básicas	0,0	0,0	8,0	0,0	N/C	0,21
8. Maquinaria y equipo	3,5	4,2	60,5	0,45	0,20	0,24
9. Otras industrias	0,0	0,0	2,0	0,0	0,20	0,26

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

CUADRO 26: INDUSTRIA MANUFACTURERA DE SAN JUAN
En millones de pesos de 1993

	Remuneraciones			Remuneraciones / Valor Agregado		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total Provincia	33,8	53,3	108,2	0,17	0,27	0,28
1. Alimentos, bebidas y tabaco	17,8	22,1	31,4	0,12	0,23	0,17
2. Textiles e industria del cuero	0,2	0,7	13,9	0,21	0,39	0,40
3. Industria de la madera	0,8	1,1	1,2	0,22	0,33	0,25
4. Papel, imprentas y editoriales	0,8	1,3	7,2	0,27	0,28	0,22
5. Industria química	3,2	6,9	9,7	0,40	0,16	0,31
6. Minerales no metálicos	7,1	17,1	23,6	0,36	0,39	0,52
7. Industrias metálicas básicas	1,4	0,0	4,4	0,21	N/C	0,54
8. Maquinaria y equipo	2,2	3,9	16,0	0,33	0,48	0,37
9. Otras industrias	0,3	0,2	0,8	0,35	0,51	0,41

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

Una mención al sector de servicios: en el período 1984-1993, el empleo en este sector aumentó un 53,2%, crecimiento superior al del total país, que fue del 13,8%. También es significativa su evolución en términos del valor de la producción, ya que aumentó un 271,3%; muy por encima del crecimiento a nivel

nacional. Esto demuestra que los efectos multiplicadores han sido importantes hacia el interior de las economías de las provincias.

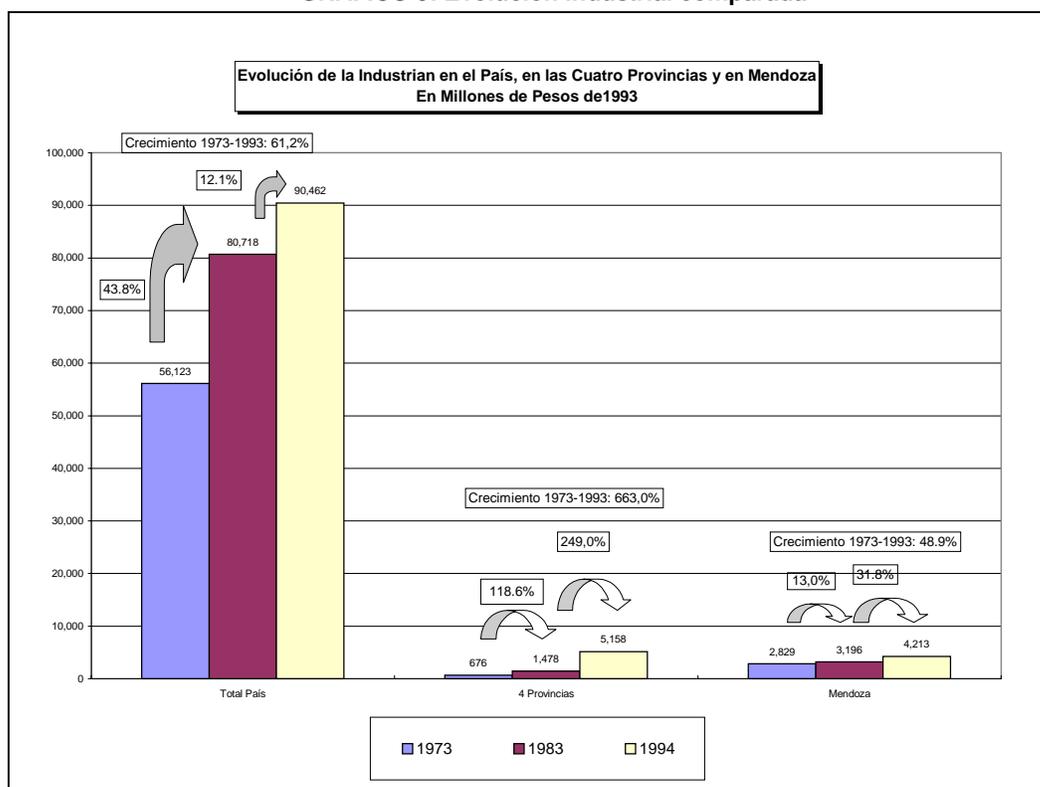
VII. El caso de la provincia de Mendoza.

VII.1. Los datos de los Censos.

El valor bruto de producción de la industria mendocina aumentó un 49% respecto de 1973. A lo largo del período comprendido entre 1973 y 1984, el crecimiento fue del 13% mientras que en la década siguiente fue del 32%. De manera que el sector manufacturero de la provincia no ha seguido el ritmo de las provincias vecinas beneficiarias por el sistema de promoción. Tampoco evolucionó como lo hizo el total del país que, como se mencionó anteriormente, creció un 61% a lo largo de los 20 años, fuertemente concentrado en el período 1973-1984.

El comportamiento del sector industrial de Mendoza, en cada década, ha sido contrario al del total país, ya que en el período caracterizado por el estancamiento industrial a nivel nacional, la provincia mostró un mayor crecimiento respecto del observado en 1973-1984.

GRAFICO 5: Evolución industrial comparada



El gráfico sería más ilustrativo aislando la evolución de la industria química (particularmente la refinería de YPF): en este caso la industria mostraría un aumento en el valor de la producción del 7.0% en dos décadas.

En el Cuadro 27 se observa que, como resultado de la evolución de Mendoza y de las cuatro provincias, el nivel de producción del sector industrial de San Luis, San Juan, La Rioja y Catamarca, que en 1973 era apenas el 24% de su similar de Mendoza, pasó al 122% en 1993.

Las principales asimetrías en los crecimientos se verifican en las industrias textil, del papel y las metálicas básicas.

CUADRO 27: RELACIÓN ENTRE LAS 4 PROVINCIAS Y MENDOZA
En millones de Pesos de 1993

	Valor de la Producción			Valor Agregado		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total	0,24	0,46	1,22	0,27	0,39	0,88
1. Alimentos, bebidas y tabaco	0,31	0,52	0,72	0,42	0,45	0,71
2. Textiles e industria del cuero	0,28	7,93	27,94	0,38	9,34	28,52
3. Industria de la madera	0,28	0,22	0,21	0,30	0,23	0,23
4. Papel, imprentas y editoriales	0,23	1,51	6,93	0,28	1,45	7,48
5. Industria química	0,02	0,14	0,40	0,02	0,14	0,25
6. Minerales no metálicos	0,75	1,41	2,04	0,94	1,25	2,35
7. Industrias metálicas básicas	0,50	N/C	8,56	0,44	N/C	6,45
8. Maquinaria y equipo	0,20	0,46	3,08	0,20	0,34	2,22
9. Otras industrias	0,73	0,83	6,87	0,85	0,69	8,13

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

Adicionalmente, en el Cuadro 28 se observa un menor número de establecimientos y una pérdida de casi 5.000 puestos de trabajo. Esta evolución del empleo es contraria a la de las cuatro provincias, donde se crearon 31.728 puestos de trabajo industriales entre 1973 y 1993.

CUADRO 28: INDUSTRIA MANUFACTURERA DE MENDOZA
En valores absolutos y miles de personas

	Número de Establecimientos			Empleados		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total Provincia	5.330	5.297	4.136	44,6	59,7	39,9
1. Alimentos, bebidas y tabaco	2.140	2.253	1.462	22,8	36,0	22,5
2. Textiles e industria del cuero	222	180	162	1,2	1,7	1,0
3. Industria de la madera	954	858	551	3,6	3,6	2,4
4. Papel, imprentas y editoriales	143	158	233	1,2	1,6	1,4
5. Industria química	111	153	131	3,1	3,0	2,3
6. Minerales no metálicos	467	552	221	4,3	4,0	2,5
7. Industrias metálicas básicas	36	16	16	0,8	1,1	0,5
8. Maquinaria y equipo	1.177	1.065	1.295	7,4	8,5	7,1
9. Otras industrias	80	62	65	0,2	0,2	0,2

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

En el Cuadro 29 se observa que, a diferencia de lo observado a nivel nacional, en Mendoza se incrementa la relación valor agregado/valor de producción, que pasa del 37% al 47% entre 1973 y 1993.

CUADRO 29: INDUSTRIA MANUFACTURERA DE MENDOZA
En millones de pesos de 1993

	Valor de la Producción			Valor Agregado			Valor Agregado / Valor de la Producción		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total Provincia	2.828,6	3.196,3	4.213,3	1.041,5	1.756,1	1.983,0	0,37	0,55	0,47
1. Alimentos, bebidas y tabaco	1.717,8	968,2	1.563,4	448,8	493,8	558,8	0,26	0,51	0,36
2. Textiles e industria del cuero	23,3	46,2	33,3	8,7	16,1	10,8	0,37	0,35	0,32
3. Industria de la madera	43,5	58,6	77,3	21,9	27,9	33,7	0,50	0,48	0,44
4. Papel, imprentas y editoriales	29,3	46,2	93,0	16,7	24,0	33,4	0,57	0,52	0,36
5. Industria química	742,1	1.575,4	1.926,3	406,7	891,2	1.141,9	0,55	0,57	0,59
6. Minerales no metálicos	79,1	109,8	119,5	43,1	61,1	47,5	0,54	0,56	0,40
7. Industrias metálicas básicas	29,3	73,0	31,4	15,1	36,9	7,4	0,52	0,51	0,23
8. Maquinaria y equipo	162,3	316,8	365,8	79,4	203,9	148,2	0,49	0,64	0,41
9. Otras industrias	1,9	2,1	3,3	1,1	1,2	1,3	0,56	0,57	0,39

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

En el Cuadro 30 se presenta la participación de la remuneración al trabajo en relación al valor agregado, verificándose que en Mendoza disminuye 1 punto porcentual (de 18% a 17%) mientras en el total país aumenta del 32% al 35%.

CUADRO 30: INDUSTRIA MANUFACTURERA DE MENDOZA
En millones de Pesos de 1993

	Remuneración			Remuneración / Valor Agregado		
	1973	1984	1993	1973	1984	1993
Total Provincia	190,9	250,7	342,2	0,18	0,14	0,17
1. Alimentos, bebidas y tabaco	88,7	106,8	174,0	0,20	0,22	0,31
2. Textiles e industria del cuero	3,2	7,4	5,0	0,37	0,46	0,46
3. Industria de la madera	6,2	9,5	10,1	0,28	0,34	0,30
4. Papel, imprentas y editoriales	7,8	10,8	17,2	0,47	0,45	0,52
5. Industria química	26,2	31,9	40,8	0,06	0,04	0,04
6. Minerales no metálicos	21,1	19,7	25,4	0,49	0,32	0,53
7. Industrias metálicas básicas	4,3	9,3	5,3	0,28	0,25	0,72
8. Maquinaria y equipo	33,2	54,9	64,1	0,42	0,27	0,43
9. Otras industrias	0,3	0,4	0,3	0,24	0,35	0,24

Fuente: Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

La evolución de la industria en Mendoza, en el período 1973-1993 puede sintetizarse de la siguiente manera:

1. Sectores que crecen sostenidamente: se destaca la evolución de la industria química (especialmente derivados del petróleo, por la reformulación de la refinería de YPF), que pasó de representar el 26% de la actividad fabril de la provincia en 1973 al 46% en 1993. También crecen en forma sostenida, aunque en menor magnitud, la industria de la madera, el papel y las maquinarias y equipo.

2. La industria alimenticia y otras asociadas a ella, como la del vidrio y las metálicas. La industria alimenticia, básicamente la vitivinícola, muestra una pérdida de posiciones en el período: los datos del censo de 1993 son un 9% inferiores a los de 1973. Este comportamiento desplazó a la actividad de su liderazgo en la industria mendocina. En efecto, la producción alimenticia representaba, en 1973, el 61% de la producción provincial y en 1993 alcanzaba el 37%. Es también llamativa la evolución de esta industria al compararse con el total país, ya que a nivel nacional, esta industria creció sostenidamente en las dos décadas.

Pero los datos intercensales muestran un comportamiento errático para esta industria, puesto que retrocede un 43% entre los años 1973 y 1984; y luego una recuperación hasta 1993. Esto se explica por la evolución de la industria vitivinícola, ya que el año 1973 está asociado al máximo consumo per cápita de vino en el país e influido por los regímenes de promoción de fines de los 70 a las tierras áridas.

Con respecto a la evolución de la actividad alimenticia en Mendoza, se observa que, a pesar de contar con ventajas comparativas para su desarrollo, pierde posiciones, a expensas de las provincias vecinas.

En efecto, San Luis gana espacio en el sector de frigoríficos, de elaboración y conservación de legumbres y hortalizas, de aceites y de destilación de otras bebidas alcohólicas y vino.

Un sector asociado es el de productos minerales no metálicos, donde se encuentra la industria del vidrio. En efecto, a nivel del país, esta industria muestra estancamiento como consecuencia de la sustitución por otros materiales. Esta evolución puede ser explicable a nivel del país, pero no parece para una provincia con las características de producción de Mendoza. En las provincias de San Luis y San Juan se observan datos que muestran la radicación de inversión en este rubro. En esta última provincia resulta significativa la evolución de la industria alimenticia en el período 1984-1993; muy superior a la de Mendoza.

En el sector de industrias metálicas básicas, relacionado con el sector alimenticio (fabricación de envases de hojalata, estructuras metálicas, tanques, etc.) se observa un estancamiento en el período 1973-1993 con una fuerte caída en la última década.

El sector de las industrias metálicas básicas también ha perdido posiciones a favor de actividades que se radican en San Luis y San Juan. Cabe mencionar que el sector en el país ha sufrido una caída en el período comprendido entre 1973 y 1993.

3. Otras actividades de menor significación evolucionan en forma dispar; como por ejemplo, la actividad textil que muestra un crecimiento en el período 1973-1984 para luego caer hasta 1993 y alcanzar los niveles de dos décadas anteriores; la

industria de la madera, que muestra un crecimiento sostenido; y el sector papelerero que acompaña la evolución del país.

Finalmente se observa que el sector terciario evoluciona en línea con la del país.

VII.2. Estimación de los efectos del sistema promocional sobre Mendoza.

Sobre el nivel de actividad.

Resolver esta cuestión requiere trabajar con ciertas hipótesis acerca del comportamiento que hubiera podido tener la industria en Mendoza en el caso de no haber existido los beneficios promocionales de las cuatro provincias.

La metodología aplicada consiste en aislar los sectores más afectados por el régimen promocional y estimar su evolución en base a los resultados de los censos e información relocalizaciones de empresas.

Para seleccionar estos sectores se identificaron aquellos en los que la Provincia de Mendoza tiene ventajas comparativas; excluyendo, en consecuencia, los que pudieron haber desaparecido a lo largo del proceso de reforma y apertura ocurrido en el resto del país.

De acuerdo al contenido de la sección anterior, se identifican cuatro sectores de la industria de Mendoza mayormente afectados por la relocalización de actividades como consecuencia del sistema de promoción: la industria alimenticia, del vidrio (minerales no metálicos), química y la metalúrgica.

En términos generales, cabe mencionar que el incremento en el valor de la producción de estas cuatro industrias en las cuatro provincias, en el periodo 1973-1993, alcanza a \$ 2.500 millones.

Según los datos disponibles y averiguaciones realizadas, el impacto de la relocalización se verifica, principalmente, en las provincias de San Luis y San Juan. En consecuencia, el efecto de la promoción sobre el nivel de actividad de Mendoza se estimará a partir de la evolución de la producción en los cuatro sectores industriales mencionados en estas dos provincias.

A continuación se mencionan distintos supuestos, y sus fundamentos, utilizados para estimar el impacto para Mendoza de la promoción de San Juan y San Luis:

- a. El sector alimenticio de Mendoza mantiene, en el periodo 1984-1993, el ritmo de crecimiento diferencial respecto de San Juan verificado en el periodo 1964-1984 en el que no existía ningún régimen promocional específico en ninguna de ambas provincias.

Fundamento: se observó el desplazamiento de las empresas vitivinícolas Rhodas, Santa Silvia y Resero y de las procesadoras de alimentos Cartellone y

Arcor. **VER CON DANIEL Y AMPLIAR**

Impacto: \$200 millones.

Aclaración: por los motivos expresados en la sección anterior, el año 1973 no es el mejor punto de partida para medir la evolución comparativa de Mendoza respecto de la región y del país. Tomando el período 1964-1993 se observa que el sector alimenticio de Mendoza tuvo un crecimiento menor al promedio del país en diez puntos porcentuales y cuarenta puntos porcentuales menor al de San Juan.

El despegue del sector alimenticio en esta última provincia se produce a partir de 1984 con un crecimiento que duplica al de Mendoza y que le permite recuperar el menor dinamismo relativo que caracterizó a los años anteriores.

b. El 50% del crecimiento del sector de minerales no metálicos en San Juan hubiera ocurrido en Mendoza.

Fundamento: **el caso de Cattorini. IDEM con Dpereyra.**

Impacto: \$ 30 millones.

c. El 50% del crecimiento de la industria de Maquinaria y equipos, radicada en San Juan, hubiera ocurrido en Mendoza.

Fundamento: el desarrollo de la industria de herramientas livianas para el sector vitivinícola que tradicionalmente caracterizó a Mendoza.

Impacto: \$ 50 millones.

d. El 25% del incremento de la actividad del sector alimenticio radicado en San Luis, hubiera ocurrido en Mendoza

Fundamento: **se puede citar el caso de Arcor, VER CON DP**

Impacto: \$80 millones.

e. El 25% del incremento de la actividad del sector químico radicado en San Luis, hubiera ocurrido en Mendoza.

Fundamento: debido a la presencia de establecimientos que utilizan insumos producidos en Mendoza; como polipropileno y anhídrido sulfuroso.

Impacto: \$ 140 millones.

f. El 20% del incremento de la industria metálica básica radicada en San Luis hubiera ocurrido en Mendoza.

Fundamento: teniendo en cuenta el comportamiento del sector, en Mendoza, en el periodo 1984-1993. Se puede citar el caso de la industria de envases de hojalata Lanín radicada, anteriormente en Mendoza.

Impacto: \$ 50MM

g. El 10% del incremento de la industria de maquinarias y equipos radicada en San Luis, hubiera ocurrido en Mendoza.

Impacto: \$ 85MM

En función de los supuestos anteriores, el impacto total estimado para el sector

industrial se ubica entre \$600 y \$650 millones anuales.

Asumiendo que las pérdidas anuales estimadas precedentemente se perpetúan, el valor actual neto del costo para Mendoza en términos de su valor de producción, podría ubicarse entre los \$7.500 millones y los \$8.100 millones.

Tales valores deben ser complementados con los efectos multiplicadores en la actividad de comercio y servicios. En una hipótesis conservadora que utiliza el menor coeficiente observado en las provincias de la región, esto agregaría a la pérdida anterior, un valor presente entre \$2.500 y \$2.800 millones²⁶.

Los efectos sobre los recursos transferidos por el gobierno nacional.

La pérdida de recursos fiscales coparticipados de Mendoza, debido a la caída en la recaudación provocada por el sistema de promoción industrial, puede estimarse multiplicando el costo fiscal involucrado por el coeficiente establecido en la Ley 23.548 por. En términos de valor presente esta pérdida alcanza a \$1.000 millones.

Al impacto anterior, debe agregarse el monto correspondiente a los menores recursos recibidos del Gobierno Nacional por programas sociales no financiados con impuestos específicos, como consecuencia de los menores ingresos. Con un criterio conservador este costo puede estimarse en unos \$300 millones.

Los efectos sobre la recaudación propia de la provincia.

La estimación de este efecto se basa en el impacto sobre la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos. Al respecto, cabe señalar que:

i. si bien el gobierno provincial también recauda los impuestos de sellos y patrimoniales (sobre la riqueza inmobiliaria y sobre el parque automotor), estos impuestos no se han tenido en cuenta en el cálculo, ya sea por su aleatoriedad como por su menor significación. ii. La legislación de Mendoza exime de este impuesto al sector primario y a las industrias localizadas en la provincia.²⁷ Sin embargo, para simplificar, la estimación del trabajo considera la base generada por el sector terciario.

El resultado de esta estimación es del orden de \$ 100 millones, expresado en términos de valor presente.

Los efectos totales

²⁶ Del comportamiento observado en el sector comercio y servicios en las cuatro provincias surge un multiplicador entre el valor de la producción industrial y el valor de la producción de estos sectores, que alcanza valores de 0.33 en San Luis y casi 1 en San Juan. El promedio para las cuatro provincias se estima en 0.65.

²⁷ En el cálculo podría haberse computado los insumos industriales provenientes de establecimientos radicados en otras jurisdicciones, que están alcanzados por el impuesto. Pero su magnitud resulta de menor importancia a los fines del presente trabajo y, por lo tanto, se ha desestimado.

La pérdida económica, es decir las pérdidas fiscales y de producción, para la provincia de Mendoza, en términos de valor presente, puede estimarse en un rango entre \$11.400 y \$12.300 millones de pesos.

Esta pérdida no computa los efectos de la promoción no industrial que ha actuado en la década del 90 que también ha afectado a la provincia y particularmente la inversión en la provincia de San Juan orientada a la reconversión de viñedos. Probablemente esto agregue en términos de valor presente un monto no menor a los \$1000 millones.