

La Argentina no logra rediseñar la promoción industrial hacia un esquema más equitativo, eficiente y generalizado

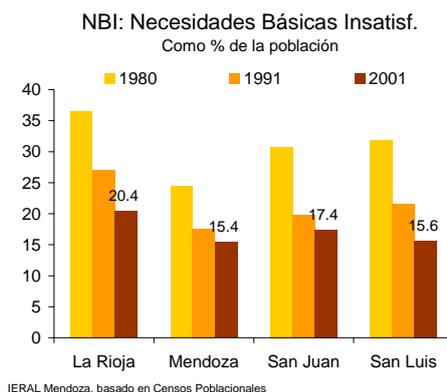
Jorge A. Day
IERAL Mendoza

Sin freno legal, resurge la probabilidad de una nueva prórroga de la promoción industrial en el Nuevo Cuyo por quince años más, noticia que renueva el conflicto entre las provincias beneficiadas y las que no son. Aunque el centro del debate está en el desvío de inversiones desde Mendoza hacia las provincias promocionadas (San Juan, San Luis, La Rioja y Catamarca), es un tema que debería movilizar el conjunto de las economías regionales.

Dado el objetivo político de un desarrollo regional más armónico en el país, las cuestiones a analizar sobre este sistema de promoción son dos: cómo se seleccionan las jurisdicciones beneficiarias (por qué sí unas y no otra), y la eficiencia de este sistema, varias veces cuestionada, especialmente por sus costos para lograr los objetivos deseados.

Por qué es tan conflictiva la disputa entre provincias

Porque hay mucho por perder o mucho por ganar, y se presenta como un juego de suma cero (o gana uno o gana el otro). Las provincias promocionadas tienen mucho por ganar, gracias a las inversiones recibidas, que generan empleo y actividad económica. A tal punto, que en el transcurso de estas décadas, dichas jurisdicciones han alcanzado reducir sus necesidades básicas insatisfechas a un nivel similar a Mendoza.



Esta última, en cambio, tiene mucho por perder con la promoción industrial, a través de dos vías. El primero es el **efecto desplazamiento**, por el cual las inversiones (físicas y financieras) se van de una provincia excluida hacia otra con promoción. El segundo impacto es la **pérdida de recaudación**, tanto de impuestos nacionales no cobrados, como de menos en impuestos provinciales debido a la menor actividad. Las estimaciones señalan que el efecto desplazamiento es muy superior al de la recaudación¹.

Por qué es alto el desvío de inversiones hacia provincias promocionadas

En Argentina la presión impositiva es altísima, y los dos principales impuestos son el IVA y ganancias. La promoción analizada consiste en otorgar exenciones y diferimiento (sin indexar) en el pago de estos dos impuestos, por lo que hace atractivo a muchos proyectos de inversión.²

¹ Consejo Empresario Mendocino (1999), "Impacto económico para la Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca".

² El actual sistema de promoción vigente se basa en la ley 22.021 (y modificatorias), de la cual quedan definidos tres tipos de beneficiarios: (i) empresas que deciden ejecutar proyectos en las provincias promocionadas, (ii) proveedores de bienes de aquellas empresas, y (iii) inversores que aportan capital a las empresas promovidas. ¿Qué beneficios reciben una empresa promovida? Pensando en el flujo de fondos referido al proyecto a promover, los principales beneficios son: (a) deducción de la inversión en equipos y maquinaria en el impuesto a las ganancias, (b) exención del pago del impuesto a las ganancias, en lo que concierne a las utilidades obtenidas (esta exención es del 100% en los

Para tener una idea de la magnitud de ese beneficio, se recurre a un ejemplo de un estudio del IERAL³. Haciendo estimaciones, un proyecto de inversión, con una rentabilidad (TIR) del 11% anual sin promoción, pasaría a triplicar su rendimiento si contase con aquellos beneficios impositivo (eso sin incluir los de la deducción de la inversión en el impuesto a las ganancias y los diferimientos impositivos por parte de los inversores).

El actual revuelo político se debe a que los beneficios otorgados por la promoción anterior deberían terminar en un año, y con el conflictivo decreto 699/10, se prorrogarían por quince años más. Tomando desde el inicio de este proceso, sería casi medio siglo de promoción.

Dicho decreto tiene como novedad que los cupos correspondientes a los nuevos proyectos promocionados no podrán superar el 40% de la masa salarial total previsto en cada proyecto, y además que el Poder Ejecutivo Nacional tendría un mayor rol a la hora de aprobar los proyectos. En algo disminuirían los premios de la promoción.

¿Hay alguna otra opción?

Desde una perspectiva nacional, existe un objetivo político de alcanzar un desarrollo regional armónico. Dentro del país hay jurisdicciones más beneficiadas por la naturaleza y/o por su posición geográfica, en comparación a otras. Sin intervención, posiblemente habría zonas que “volarían” en actividad, mientras que otras permanecerían estancadas en el tiempo. La pregunta es qué hacer al respecto.

La promoción industrial (y no industrial) apuntaba a brindar una respuesta al respecto. Pero hay varios interrogantes, aparte de lo redistributivo (recién analizado). Uno es la pérdida de recaudación tributaria, que además no es compatible con la inversión generada en las provincias beneficiadas⁴. Se agrega también la pérdida económica por una mala asignación de recursos, la falta de automaticidad (con trámites engorrosos y discrecionalidad), y las dudas sobre el control de fondos.

Sobre la base de estos comentarios, surgen propuestas. Para dilucidarlas es conveniente responder a dos interrogantes: ¿a quiénes beneficiar? y ¿cómo promocionar?

A quiénes beneficiar: Por un lado, ¿a todos los sectores o algunos en especial? Si se elige esta última opción, puede discriminarse a sectores potenciales no elegidos, por lo cual se considera mejor la promoción general. Por otro lado, ¿qué lugares conviene promocionar: a todos o algunos? Si fuese a todos por igual, no cumpliría con el objetivo político del desarrollo regional más armónico. Conviene que sea a algunos. ¿Esos deben ser provincias? Porque dentro de una misma provincia puede haber zonas ricas y otras más pobres. Podría considerarse apropiado utilizarse escalas geográficas más pequeñas (por ejemplo, departamentos o partidos). De ahí la propuesta de que a la provincia perjudicada se le ofrezca compensar beneficiando a algunos de sus departamentos.

Cómo promocionar: El actual sistema está basado en disminuciones en el pago de IVA y de impuesto a las ganancias. La crítica de este sistema es la falta de automaticidad (engorroso volumen de trámites para acceder a los beneficios), genera sobre-inversión en capital y beneficia sólo a las nuevas empresas (y no a las existentes).

Podría pensarse en otra propuesta. Una primera idea estaría basada en reducir los impuestos al trabajo (aportes patronales y contribuciones personales). Permitiría promover proyectos más

primeros cinco años, y luego ese porcentaje va disminuyendo en el tiempo), y (c) exención del IVA en cuanto a las ventas que surgen del proyecto (también la exención es total en los primeros años, y luego va disminuyendo su porcentaje en el tiempo). También hay exención de IVA en las ventas que realizan las proveedoras promocionadas. ¿Qué beneficio reciben los inversores? Aportando capital al proyecto promovido, pueden hacerlo hasta un 75% del capital con montos de IVA e impuestos a las ganancias que se difieren. Estas sumas se las pagarían al ente recaudador luego de cinco años sin intereses. En un contexto inflacionario, no se paga mucho ahora, sino que se termina pagando poco en el futuro.

³ Givogri (1993), “La productividad del capital en Argentina”, cap. 10.

⁴ Sólo la pérdida de recaudación tributaria representa casi el triple de la inversión generada en las provincias beneficiadas. Ver Consejo Empresario Mendocino (1999),

intensivos en mano de obra. Actuaría un mecanismo automático de promoción; la empresa que se instala en la zona promovida “automáticamente” pagaría menos impuestos a la hora de pagar los relacionados a su personal contratado. Y otra ventaja es que se beneficiarían a todas las empresas que desarrollan actividades en el lugar promovido.

¿Por qué es difícil cambiar?

Esa última propuesta permite visualizar las posibles resistencias al cambio del actual sistema. La primera es por parte del gobierno nacional. En la situación actual comparte los costos de la menor recaudación con todas las provincias (puesto que se basa en impuestos coparticipables). En cambio, con la nueva propuesta el aporte lo haría sólo la Nación, ya que la recaudación del impuesto al trabajo se destina a la Anses (organismo nacional).

Otra resistencia está por parte de las promocionadas (provincias y empresas), puesto que sería menor el premio para proyectos. Volviendo a nuestro ejemplo sobre el flujo de fondos, su rendimiento era del 11% sin promoción, y del triple si lo tuviese (más los beneficios del diferimiento). La nueva promoción reduciría en parte los beneficios (al fijar el límite del cupo en base a la masa salarial), y sería aun menor con la reducción de los impuestos al trabajo (y menos si el proyecto es intensivo en capital).

¿Cómo terminará esta situación tan conflictiva?

Mientras se mantenga el actual sistema de promoción, no sólo continuarán las disputas (a favor del statu quo por parte de las provincias beneficiadas, y pidiendo compensación y derogación del sistema por parte de las excluidas), sino que seguirá teniendo importantes pérdidas económicas (menor recaudación nacional e inapropiada asignación de recursos). En este sentido, estas líneas han intentado mirar hacia el futuro, buscando encontrar un sistema que apunte a alcanzar el objetivo político de un desarrollo regional más equitativo, con el menor nivel de conflicto posible. Se ha ofrecido una alternativa, la cual es perfectible. Lo relevante es plantear los criterios a tener en cuenta a la hora de diseñar este tipo de políticas.