Universidad Siglo 21



Trabajo final de grado. Manuscrito Científico

Carrera de Contador Público

REGÍMENES DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN ARGENTINA. SU INCIDENCIA EN EL MERCADO DE LA MAQUINARIA AGRÍCOLA

Entrega Final

Juan Manuel González

DNI 27.360.411 – Legajo VCPB042667

Tutor: Silvana Andrea Sattler

Córdoba, junio de 2024

Resumen

Los regímenes de promoción de inversiones, como parte de la política industrial de los gobiernos nacional y provinciales, se han revelado como mecanismos útiles para corregir fallas de mercado y/o crear oportunidades de desarrollar y afianzar determinados emprendimientos o contribuir al desarrollo de una región en particular.

El propósito de este trabajo es analizar los regímenes vigentes a nivel nacional y provincial, los requisitos exigidos para acceder a los mismos, los beneficios que ofrecen y la posible existencia de complementariedades y los costos fiscales derivados. Asimismo, se realizará un análisis sectorial respecto de los fabricantes de maquinaria agrícola en Argentina.

Palabras clave

Promoción, desarrollo, inversiones, industria, políticas públicas

Abstract

Investment promotion regimes, as part of the industrial policy of the national and provincial governments, have proven to be useful mechanisms to correct market failures and/or create opportunities to develop and strengthen certain ventures or contribute to the development of a region in particular.

The purpose of this work is to analyze the current regimes at the national and provincial level, the requirements required to access them, the benefits they offer and the possible existence of complementarities and the derived fiscal costs. Likewise, a sectoral analysis will be carried out regarding agricultural machinery manufacturers in Argentina.

Keywords

Promotion, development, investments, industry, public policies

Índice

Resumen y palabras clave	1
Abstract and keywords	1
Introducción	3
Objetivos: general y específicos	7
Método	8
Resultados	10
Discusión	15
Referencias	23
Anexo I	26

Introducción

La República Argentina se caracteriza por disponer amplias ventajas en la actividad primaria: la abundancia de recursos naturales y un clima propicio, entre otros factores, dotan a dicha nación de una aptitud poco frecuente para la producción agropecuaria, minera, petrolera y gasífera, entre otras.

Sin embargo, estas actividades, en sus fases primarias, no han sido capaces de generar el nivel de empleo necesario para un país que incluso no tiene una gran densidad poblacional. Asimismo, las economías basadas en la extracción y exportación de productos primarios han presentados problemas estructurales serios que derivaron en profundas crisis económicas y de deuda.

En ese marco, existen coincidencias con la "…hipótesis de Prebisch-Singer sobre la deterioración (sic) secular de los términos de intercambio (tdi) entre las naciones de la periferia y los del núcleo industrial ha sido ampliamente confirmada.." (Cypher, 2014, p.2), siendo la economía de las primeras de carácter eminentemente primaria.

En su análisis, el autor plantea que la volatilidad de los precios de las commodities y a la caída sostenida de los mismos respectos de los bienes industrializados han generado serios problemas para el desarrollo de las naciones de América Latina, que se caracterizan en general por incorporar un menor nivel relativo de valor agregado que las naciones más industrializadas.

Asimismo, en las conclusiones de su trabajo, el precitado autor esboza que se necesitan programas endógenos en los que las políticas industriales sean la base para un desarrollo autónomo sustentado, en primera instancia, en la expansión del mercado interno y ya no en ventajas comparativas estáticas sujetas a la "trampa de los staples",

que implica la posibilidad de que un país experimente una caída significativa en sus términos de intercambio y alta variabilidad en el precios de las commodities.

Dicho marco teórico aporta los fundamentos que explican porque economías como la de la República Argentina implementan distintas políticas industriales en general, y las correspondientes a los programas de promoción industrial en particular, que son el objeto del presente trabajo.

Por política industrial se recurrió a la definición contenida en Tavella et.al (2022, p.3), que afirma que estas son "aquellas medidas que apuntan a modificar de manera coordinada la estructura industrial por sectores incidiendo coordinadamente en la estructura a nivel regional y fomentando la competitividad y productividad". Dentro del conjunto denominado políticas industriales, se encontró a las normas de promoción, como mecanismos o conjunto de iniciativas tendientes a fomentar la creación, sostenimiento y crecimiento de empresas pertenecientes a un determinado sector de la economía, mediante la asignación de beneficios o tratamientos impositivos diferenciales.

Dichos regímenes promocionales se implementan mediante el establecimiento de un conjunto de requisitos que deben cumplir los postulantes, como puede ser pertenecer a un determinado sector económico, estar radicado en un determinado lugar, llevar adelante una determinada actividad productiva o tener un determinado tamaño (habitualmente medido en cantidad de empleados), entre otros.

El establecimiento de regímenes de promoción industrial implica la asignación de beneficios a determinadas empresas, como pueden ser alivios fiscales, reducciones en tarifas de servicios públicos, acceso a líneas preferenciales de crédito, acceso a asistencia técnica y capacitación, disminución de cargas sociales y también, en algunos casos, acceso a terrenos para la radicación de la industria, lo que tiene como contrapartida la incursión en costos fiscales, ya sea a partir de la asignación de recursos

genuinos como transferencias corrientes y de capital al sector privado, el subsidio de tasas de interés para abaratar el costo del crédito, como también mediante los denominados gastos tributarios, esto es, lo que los estados dejan de recaudar por los programas de alivios fiscales.

A su vez, es pertinente estudiar el tema desde la perspectiva de la coordinación interjurisdiccional, ya que, dado el diseño institucional en nuestro país, existen diversos regímenes a nivel nacional y provincial que pueden complementarse o no, o también se pueden generar situaciones de "competencia" entre jurisdicciones subnacionales mediante compulsas por leyes de promoción industrial que otorguen más y mejores beneficios.

El diseño del sistema de promoción de inversiones en la Argentina, de acuerdo con la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (2024) se funda en tres pilares: a. Incentivos de carácter horizontal, aplicables a todas las regiones y actividades, b. Incentivos sectoriales, dirigidos a fomentar el desarrollo de determinados sectores de la economía; c. Incentivos regionales, que constan de sistemas de promoción y de estructuras de apoyo a las inversiones provinciales.

Gahn y Gardiner (2016, pp. 12-13) citan a Daniel Aspiazu, según el cual, a principios de 1998, existían tres grandes tipologías en los regímenes de promoción existentes: a. el régimen correspondiente al ámbito nacional (ley 21608/77 y sus decretos reglamentarios con las modificaciones incorporadas por la ley 22876/83); b. el vigente en las provincias de La Rioja (ley 22021/79), San Luis y Catamarca (ley 22702/82) y San Juan (ley 22973/83), cuyas autoridades de aplicación son los respectivos gobiernos provinciales y finalmente; c. el derivado de la ley 19649/72 que corresponde a las radicaciones industriales en el territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur aprobadas por su gobernación.

Las leyes (disposiciones de facto) 21.608, 22.021, 22.702 y 22.973 fueron derogadas por la ley 23.614, la que estableció un sistema único de promoción industrial, el cual, si bien ya no concede nuevos beneficios promocionales por falta de aprobación de cupos fiscales en las leyes presupuestarias, permite que las empresas incluidas en el sistema puedan continuar gozando de ellos, siempre que el plazo de otorgamiento no haya caducado. Este régimen único contempla en su abordaje tres capítulos promocionales: un régimen de promoción regional con carácter sectorial, un régimen de proyectos prioritarios y un régimen para la promoción selectiva de inversiones y reinversión de utilidades.

Asimismo, existen actualmente otros regímenes de incentivos a la inversión, que se pueden clasificar por sector, a saber: a. Multisectorial; b. Bienes de capital e Infraestructura & Industria; c. Agroindustria; d. Servicios basados en el conocimiento; e. Minería & Energía; f. Turismo.

Luego, las distintas jurisdicciones subnacionales disponen de regímenes promocionales propios, que permiten generar una suerte de "compulsa" para la instalación de emprendimientos industriales a partir de los beneficios que devenga cada provincia.

En general, los regímenes promocionales provinciales tienen la característica de ser horizontales, privilegiando en algunos casos determinadas zonas que, por sus características sociodemográficas, se juzgan más desfavorecidas. Sin perjuicio de ello, en las mismas leyes, o en otras normas paralelas, se generan incentivos sectoriales, ya sea para potenciar sectores que gozan de trayectoria y ventajas competitivas en el territorio de la jurisdicción, como también para desarrollar nuevas industrias, sobre todo las relacionadas con el conocimiento y las tecnologías de la información.

Efectuado el precedente desarrollo, cabe entonces formularse las siguientes preguntas: 1. ¿Cuáles son los regímenes de promoción de inversiones vigentes a nivel

nacional y en las jurisdicciones provinciales? 2. ¿Cuáles son sus beneficios y requisitos de acceso? 3. ¿Existe complementariedad entre los distintos regímenes listados? 4. ¿Cuál es el costo fiscal que implican el establecimiento de estos regímenes promocionales?

Este análisis permitirá identificar tanto los beneficios como las complejidades de los sistemas de incentivos a la inversión, el costo fiscal de los mismos y la orientación o sesgo hacia determinados sectores que tenga cada uno de ellos, lo que, junto a otros aspectos, como el acceso a recursos, ventajas logísticas y mercado, permitan determinar, o al menos generar una aproximación, respecto a cuál sería el más conveniente para una PyME metalmecánica cuya actividad es la fabricación de maquinaria agrícola.

Objetivos: general y específicos

El objetivo general del trabajo es analizar integralmente los regímenes de promoción industrial vigentes a nivel nacional y provincial (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en la República Argentina;

Por su parte, los objetivos específicos, destinados a la consecución del objetivo general, son: a. Identificar los regímenes de promoción industrial vigentes a nivel nacional y provincial en la República Argentina y la posible complementariedad entre ellos; b. Realizar una comparación sobre los requisitos de acceso y beneficios otorgados por los regímenes nacional y provincial propuestos, que contribuyan a perfeccionar los criterios decisorios respecto a la localización industrial; c. Determinar los costos fiscales correspondientes a las políticas públicas analizadas en el presente trabajo;

Método

Con relación al diseño, la investigación propuesta en el presente trabajo es de tipo descriptiva, atento a que se buscó profundizar respecto a los alcances de las políticas industriales en diferentes jurisdicciones. Se recabó la información

correspondiente a las legislaciones vigentes hasta el año 2023, tanto a nivel nacional, como así también a las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para cada legislación, se indagó sobre los requisitos de acceso al régimen, beneficios que se otorgan, plazo de otorgamiento y región o sector al que están orientados, como así también si se advierten posibilidades de complementariedad entre el mismo y otros regímenes de la misma o extraña jurisdicción.

Con el objeto de conocer el costo fiscal de las promociones industriales, se examinaron las cuentas del ejercicio de cada jurisdicción a diciembre de 2023, o en su defecto, los presupuestos de recursos y gastos, o cuentas del ejercicio de años anteriores, siendo el objetivo presentar información comparable, por lo que se practicaron las actualizaciones monetarias correspondientes y/o se presentaron los datos como porcentaje de otra magnitud.

El enfoque utilizado fue el mixto, incorporando el análisis de variables numéricas y otras de carácter cualitativo. Asimismo, el trabajo es de tipo no experimental, dado que se ha limitado a observar el comportamiento de las variables precitadas sin generar sobre las mismas manipulación alguna.

La secuencia expuesta precedentemente permitió la construcción de una matriz comparativa de regímenes de promoción industrial. Haciendo uso de la misma, se procedió a determinar a qué sistema de incentivos aplica la empresa seleccionada (Agrometal Sociedad Anónima Industrial) y los beneficios obtenidos, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, para los ejercicios 2020, 2021, 2022 y 2023, expresados en moneda homogénea y como porcentaje de otras magnitudes.

Por último, se procuró aportar una metodología introductoria que permita a las empresas del rubro seleccionado discernir respecto a la mejor localización geográfica

posible, tomando como una de las variables de referencia la existencia de regímenes de promoción de inversiones.

Respecto a los participantes, la población bajo análisis en el presente trabajo serán todos los fabricantes de maquinaria agrícola radicados en el territorio de la República Argentina.

El muestreo será no probabilístico e intencional, por conveniencia, y voluntario. La selección de la empresa propuesta se realizó siguiendo distintos criterios: a. acceso a los EECC de las mismas; b. Relevancia económica de las empresas; c. Posibilidad de obtención de conclusiones relevantes.

Los datos a obtener se extraerán de los estados contables de la empresa, los cuales son de acceso público, siendo el análisis de los mismos de carácter mixto, comprendiendo, por un lado, el detalle de los regímenes de incentivos a los que ha accedido la firma en el periodo de análisis, y por otro, las variables numéricas correspondientes a los beneficios obtenidos.

Los resultados obtenidos se organizaron y presentaron de manera comparativa, mediante la elaboración de tablas, de manera que el lector pueda apreciar las similitudes y diferencias entre los regímenes respecto a las diferentes variables propuestas, como así también una valoración objetiva de los sistemas de incentivos más convenientes para el sector seleccionado.

Resultados

Del análisis de la legislación provincial en materia de promoción fiscal, se ha podido construir la siguiente tabla comparativa con las principales características de los regímenes de promoción fiscal vigentes en cada una de las provincias argentinas:

Tabla Nº 1 – Regímenes promocionales por jurisdicción

Jurisdicción	Norma Legal	Destinatarios	Beneficios			
			Beneficios impositivos (máximo plazo en años)	Transferencias y asignaciones directas de fondos	Acceso a líneas preferenciales de crédito	Subsidios en servicios públicos
Buenos Aires	Ley 13.656	Industrias en general	10	N/E	Si	Si
Catamarca	Ley 2.968	Industrias en general	15	Si	Si	Si
Catamarca	Ley 5.705	Empresas del Régimen nacional de Economía del Conocimiento	10	Si	Si	N/E
Chubut	Ley IX 129	Industria, turismo, medio ambiente, alto impacto	10	Si	Si	Si
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ley 4064	Empresas industriales, comerciales y de servicios	2	N/E	N/E	N/E
Córdoba	Ley 5.319	Industrias radicadas en Córdoba con proyecto de inversión en bienes de capital.	14	Si	Si	N/E
Córdoba	Ley 10.792	Industrias 4.0, Clústeres, Industrias de innovación	10	Si	N/E	N/E
Corrientes	Ley 5.470	Industrias en general	10	N/E	N/E	Si
El Chaco	Ley 4.453	Industrias nuevas, existentes y reactivadas	10	Si	Si	N/E
Entre Ríos	Ley 10.204	Industrias en general	15	Si	N/E	Si
Formosa	Ley 416	Actividad industrial en general	N/E	Si	N/E	Si
Jujuy	Ley 5922, modificada por la ley 6336	Industrias existentes y que deseen ampliar su capital	10	Si	Si	Si
La Rioja	Ley 10.096	PyMES e industrias promovidas	N/E	N/E	Si	Si
Mendoza	Ley 5.064	Industrias en general, excluido vino	10	Si	Si	N/E
Neuquén	Ley 378, modificada por la Ley 2266	Nuevas industrias	N/E	N/E	N/E	Si
Rio Negro	Ley 1274	Actividades industriales según anexo I del Decreto Reglamentario	N/E	Si	Si	N/E

Salta	Ley 8086	Industria, turismo, nuevas energías, actividades culturales, nuevas tecnologías	5	Si	Si	N/E
San Juan	Ley 4.762	Nuevas industrias y ampliación de existentes	12	Si	Si	Si
San Luis	Ley 3.286	Industrias básicas y críticas, nuevas, similares a las en actividad, existentes.	15	Si	Si	Si
Santa Cruz	Ley 3.092	Industrias promovidas	10	Si	Si	Si
Santa Fe	Ley 8.478	Actividad industrial en general	10	Si	Si	N/E
Santiago del Estero	Ley 6.750	Industrias promovidas	10	Si	Si	N/E
Tucumán	Ley 7.886	Actividad industrial, turística, energías alternativas y nuevas tecnologías	15	Si	Si	N/E

Fuente: Elaboración propia en base a normativas provinciales de promoción industrial citadas en el cuadro anexo I. Referencias: No especifica (N/E)

En general, los sistemas de promociones en las jurisdicciones subnacionales se basan en exenciones, descuentos o diferimientos de los tributos provinciales, acompañado de otras políticas, como las de acceso y subsidio al crédito, transferencias directas o indirectas a las empresas promovidas, realización de obras de infraestructura y descuentos en las tarifas de servicios públicos. También es común hallar entre los paquetes promocionales la asistencia técnica y medidas de fomento del empleo. En el Anexo I se amplía respecto a que comprende cada régimen.

Respecto a la Provincia de Misiones, esta no posee actualmente una ley de promoción propia, más si se encuentra vigente la ley 2.267 denominada "Régimen de radicación y habilitación industrial", centrada en cuestiones de higiene y seguridad como así también en protección ambiental, pero que otorga algunos beneficios a las empresas que se adhieren. Por otro lado, la provincia de Tierra del Fuego tampoco posse un régimen propio, ya que el grueso de su política industrial está vinculada a la ley nacional 19.640.

Con respecto al estado Nacional, este tenía, a 2023, distintos regímenes de promoción económica, a saber: Promoción industrial: Decretos Nº 2.054/92, 804/96, 1.553/98, 379/01 y 2.334/06; Promoción no industrial: Ley Nº 22.021 y Decreto N° 135/06; Promoción de la actividad minera: Ley N° 24.196; Promoción económica de Tierra del Fuego: Ley N° 19.640; Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional: Decreto 379/01 y su modificatoria en decreto 209/22; Promoción de las Sociedades de Garantía Recíproca: Ley N° 24.467; Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico: Ley N° 23.877; Régimen de fomento de la educación técnica: Ley N° 22.317; Régimen de inversiones para bosques cultivados: Ley N° 25.080; Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento: Ley N° 27.506; Régimen de promoción de la industria del software: Ley N° 25.922; Régimen de Promoción de la Industria Naval Argentina: Decreto N° 1.010/2004 y Ley N° 27.418; Régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles: Leyes N° 26.093 y 26.334; Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía: Leyes Nº 26.190 y 27.191; Régimen para el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa: Ley N° 27.264; Régimen autopartismo argentino: Ley N° 27.263; Obras de Infraestructura Crítica: Ley 26.422, art. 34; Régimen de apoyo al capital emprendedor: Ley 27.349; y Régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública: Ley N° 27.424 Art. 28.

Si bien todos los regímenes listados no son específicamente programas de promoción industrial de acuerdo con la definición taxativa utilizada, si configuran sistemas de incentivos a las inversiones en distintos sectores, por los que se los ha consignado en el presente trabajo.

La promociones económicas nacionales se basan en exenciones, exclusiones, diferimientos, reducción de alícuotas y otorgamiento de bonos fiscales correspondientes a los distintos tributos nacionales.

En relación con la complementariedad entre los regímenes listados, encontramos dos casos: el primero, en el que la interacción entre regímenes nacionales y provinciales se encuentra explicitada en las distintas normas, ya sea por una simple adhesión o porque estas estipulan mecanismos de complementación, o por defecto, cuando las exclusiones previstas en las leyes y decretos no impiden acceder a sistemas de distintas jurisdicciones. Esto también puede aplicar al caso en que una empresa tenga plantas en distintas provincias, pudiendo acceder a beneficios en cada una de ellas.

Entre las legislaciones provinciales citadas, la Ley 2968 de Catamarca establece que la promoción local es complementaria con las disposiciones nacionales (artículo 2). Asimismo, la Ley 5705 de dicha provincia establece que se podrán celebrar convenios complementarios respecto a la asistencia financiera de las empresas promovidas. En el caso de Corrientes, la Ley 5470 prescribe que los emprendimientos promovidos serán declarados de interés provincial con el objeto de procurar acceder a beneficios de orden municipal y nacional. La Ley 10.096 de la Provincia de la Rioja adhiere de manera explícita al programa de recuperación productiva establecido por Ley Nacional 27.264. Y, por último, en Río Negro, la Ley 1274 establece que los proyectos incluidos en los beneficios de la ley 21.608 y sus modificatorias, serán declarados de interés y, por ende, sujetos a acceder a los beneficios de la misma.

Por su parte, en lo que respecta a los gastos tributarios o "costos fiscales" relacionados con las políticas de promoción, a nivel nacional estas políticas insumieron, en promedio, casi 0,7% del PBI.

Tabla Nº 2 – Gastos tributarios nacionales en promoción industrial como porcentaje de los ingresos corrientes

Régimen	2020	2021	2022	2023
Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley N° 19.640	0,2552%	0,3218%	0,3551%	0,3531%
Régimen para el fortalecimiento de MIPyMES Ley N° 27.264	0,2345%	0,2002%	0,1872%	0,1469%
Promoción de la actividad minera. Ley N° 24.196	0,0163%	0,0215%	0,0273%	0,0395%

Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento Ley Nº 27.506	0,0000%	0,0398%	0,0387%	0,0360%
Régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles. Leyes Nº. 26.093 y 26.334	0,0408%	0,0435%	0,0259%	0,0317%
Promoción industrial. Decretos Nº 2.054/92, 804/96, 1.553/98 y 2.334/06	0,0238%	0,0275%	0,0477%	0,0164%
Promoción de las Sociedades de Garantía Recíproca. Ley N° 24.467	0,0230%	0,0243%	0,0247%	0,0156%
Régimen autopartismo argentino. Ley N° 27.263	0,0191%	0,0193%	0,0149%	0,0135%
Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía. Leyes Nº 26.190 y 27.191	0,0000%	0,0000%	0,0124%	0,0108%
Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto Nº 379/01	0,0176%	0,0165%	0,0129%	0,0093%
Régimen de fomento de la educación técnica. Ley Nº 22.317.	0,0031%	0,0031%	0,0027%	0,0016%
Régimen de apoyo al capital emprendedor. Ley Nº 27.349.	0,0001%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Régimen de promoción de la industria del software. Ley N° 25.922.	0,0097%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Otros regímenes	0,0007%	0,0011%	0,0016%	0,0016%
TOTAL	**0,6438%**	**0,7187%**	**0,7512%**	**0,6761%**
TOTAL EN PESOS (en millones de ARS)	**175.097,78**	**332.616,08**	**614.125,98**	**995.057,25**
Como porcentaje de los Ingresos Corrientes	**3,31%**	**4,80%**	**6,04%**	**4,43%**

Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaria de Hacienda, Ministerio de Economía.

Respecto a los gobiernos provinciales, existe una marcada disparidad respecto a la información relativa a los costos que implican a las administraciones subnacionales la implementación de los programas de promoción industrial. Las provincias de Catamarca, Corrientes, Chubut, Mendoza, Misiones, Santa Cruz y Santiago del Estero no publican información respecto a los gastos tributarios, de donde surge los datos necesarios para conocer, o al menos estimar, el costo de los distintos programas. Tampoco se han encontrado datos respecto a las provincias de La Pampa, San Luis y Tierra del Fuego.

En relación con el resto de las jurisdicciones, se construyó un cuadro con los gastos tributarios correspondientes a leyes de promoción industrial en relación a los distintos presupuestos del año 2023:

Tabla Nº 3 – Gastos tributarios provinciales en promoción industrial como porcentaje de la recaudación propia

Provincia	Gastos tributarios en regímenes de promoción industrial (en millones de pesos)	Como % de la recaudación propia
Córdoba	15.324,00	2,900%
Chaco	1.197,00	1,690%
Entre Ríos	11.880,00	7,360%
Formosa	12,00	0,002%
Jujuy	307,00	0,079%
La Rioja	7,00	0,040%
Neuquén	3.320,00	0,423%
San Juan	855,00	0,193%
Santa Fé	1.473,00	0,080%
Tucumán	7.059,00	4,220%

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos del año 2023 de las jurisdicciones incluidas

Las provincias de Buenos Aires, Río Negro, Salta y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires brindan datos sobre los gastos tributarios presupuestados en 2023, pero no discriminan los correspondientes a leyes de promoción.

Tabla Nº 4 – Gastos tributarios provinciales totales

Provincia	Gastos tributarios totales (en millones de pesos)
Buenos Aires	123.300,00
CABA	25.688,00
Rio Negro	18.370,00
Salta	16.386,00

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos del año 2023 de las jurisdicciones incluidas

Discusión

Joseph Schumpeter planteó que los hechos fiscales son uno de los indicadores más claros que nos ayudan a definir la estructura de una sociedad. El objetivo general del presente manuscrito consistió en relevar, de manera integral, los alcances de los distintos regímenes de promoción industrial, tanto los correspondientes a nivel nacional como los sancionados por las jurisdicciones provinciales.

Un primer aspecto que surgió del análisis de los resultados obtenidos es la multiplicidad cuantitativa y cualitativa de regímenes promocionales existentes en las

distintas jurisdicciones del país y la ausencia de una estrategia general de coordinación de los mismos, lo que podría atribuirse, en principio, al carácter federal del país, pero que responde fundamentalmente a un sistema fiscal desordenado, con solapamientos y centrado en el financiamiento de las entidades gubernamentales, mas no comprometido, al menos de manera integral, en un programa de desarrollo económico.

La información disponible que caracteriza los diferentes regímenes promocionales se organizó en relación a cuatro variables principales: el tiempo por el que se otorgan beneficios fiscales, la asignación de distintas transferencias por parte del gobierno al sector privado, el acceso a líneas de crédito promocionales y la financiación de instalaciones y consumos de servicios públicos.

De las mencionadas variables, los beneficios impositivos, ya sea mediante el otorgamiento de exenciones directas o bonos fiscales a ser aplicados en el pago de distintos tributos, representan generalmente el principal incentivo que componen a los sistemas precitados. A nivel provincial, la exención en el impuesto a los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario constituyen la base de la oferta promocional, la cual, en el 74% de los casos relevados, se otorga por 10 o más años, con el objeto de el afianzamiento de los proyectos de inversión que se procuran apoyar.

Estos beneficios fiscales se complementan con la asignación de fondos por parte de los estados provinciales, generalmente a aplicarse en obras de infraestructura, el otorgamiento de líneas de crédito con tasa subsidiada y descuentos en los pagos de inversiones y consumos en servicios públicos.

Los regímenes promocionales provinciales están dirigidos, en buena parte de los casos, a las industrias en general, tanto para nuevas inversiones y aquellas que deseen ampliar su capacidad instalada. También se observan casos de promociones dirigidas a sectores particulares, como ser la industria metalmecánica en Córdoba, la turística en

Chubut, Salta y Tucumán, o las relacionadas con el conocimiento, en Catamarca y Córdoba, entre otros casos puntuales.

Los requisitos de acceso generalmente están relacionados con que la actividad llevada adelante por las empresas se corresponda con el alcance del régimen, a lo que se agrega el cumplimiento de requisitos burocráticos incluidos en las legislaciones.

A nivel nacional, los regímenes promocionales incluyen variantes de fomento regional (promoción económica en Tierra del Fuego), sectorial (régimen de promoción de la industria del conocimiento) o específicas, como las destinadas a fomentar inversiones de capital.

Respecto a la complementariedad entre los sistemas, si bien existen casos específicos que establecen puentes entre los regímenes nacionales y provinciales, o que es condición para acceder a uno de ellos haber sido aceptado en el otro, en general no se advierte una coordinación planeada y deliberada entre los distintos regímenes, tanto desde el análisis vertical (interjurisdiccional) como el horizontal (a quien o qué va dirigido el programa) que permitan establecer mecanismos de complementariedad generales.

La descripción de las características del sistema de regímenes de promoción industrial en Argentina permite una aproximación respecto de los factores que determinan la localización de una determinada industria y como estos mecanismos de fomento buscan influir en ese proceso enviando “señales” a los decisores de inversiones sobre donde resulta conveniente llevar adelante las mismas.

En este caso, se decidió analizar el sector industrial metalmecánico, en particular el correspondiente a la producción de maquinaria agrícola. Y para ello, se tomó como muestra referencial a la empresa Agrometal, la cual está radicada en la localidad de Monte Maíz, Provincia de Córdoba.

Se utilizó como insumo de trabajo los estados contables correspondientes a los ejercicios 2020, 2021, 2022 y 2023. Del análisis de los mismos, se desprende que en 2020 la firma gozó del régimen de incentivo fiscal determinado en el Decreto Nacional 379/2001, partir del cual se le otorga un bono de crédito fiscal que equivale al 8,4% del precio de venta neto de las sembradoras, luego de detraer el valor de los insumos, partes o componentes de origen importado incorporados al bien, que hubieren sido nacionalizados con un derecho de importación del 0%, de acuerdo a lo expresado en la nota 2.3.14 del documento precitado. En 2021 se continuó la actividad enmarcada en el mismo régimen. En el año 2022, si bien permanece inalterable el encuadre promocional, se anuncia la puesta en marcha de un nuevo régimen (Decreto Nacional 209/2022), que implica beneficios tales como reducción en los pagos de las contribuciones patronales y el acceso a un bono de crédito fiscal que se compone de cuatro categorías (montos pagados por el impuesto a las ganancias, inversiones en I+D, reintegro de exportaciones y beneficios por mejora de procesos o productos). Ya para 2023, se anuncia que el 24 de abril de 2023 la firma ha accedido a este nuevo régimen promocional.

Del análisis de los estados contables de la firma, no se advierte que la misma este adherida al régimen de promoción industrial correspondiente a la ley 5.319 de Córdoba.

La firma devengó el siguiente monto de impuestos, tasas y contribuciones en los cuatro ejercicios analizados:

Tabla Nº 5 – Impuestos y tasas devengadas por Agrometal según ejercicio

Año	Monto
2020	$ 76.242.894,00
2021	$ 223.559.852,00
2022	$ 441.884.573,00
2023	$ 778.200.509,00

Fuente: Estados contables de Agrometal SAI

Si bien no se hallaron precisiones sobre la composición de los egresos de origen fiscal, si existen en un apartado dedicado a las deudas tributarias la discriminación entre impuestos nacionales y de otras jurisdicciones, siendo el porcentaje de estos últimos bastante marginal, ya que no supera el 2% del total en ningún año. Asimismo, tampoco se pudo cuantificar el monto de subvenciones por promoción industrial, ya que estas se reconocen generalmente como ingresos cuando se producen las ventas y no se hallan discriminadas.

En relación a la correspondencia fiscal (comparación entre lo que aporta y obtiene el estado), resulta necesario remarcar que no se considera adecuado comparar, en caso que se tuviera la información, los montos pagados de impuestos por la empresa y el monto de subsidios o valor presente de los beneficios promocionales, toda vez que por acción del efecto multiplicador, las actividades industriales y comerciales de la firma producen un incremento en el producto bruto local, geográfico y nacional que deriva en el devengamiento y percepción de una cantidad extra de impuestos, sin reparar en otros efectos parafiscales, habitualmente positivos, que se producen.

Ya volviendo a los distintos regímenes provinciales, la heterogeneidad detectada en la "oferta" de beneficios promocionales hace dificultoso comparar cual es el más ventajoso. La cantidad de años de exención en el impuesto a los ingresos brutos o las tasas subsidiadas de crédito se asumen, a priori, como los factores más robustos que determinan una localización, siempre dentro del ámbito de la promoción industrial.

Sin perjuicio de ello, estudios recientes sobre los factores determinantes de localización industrial no asignan a los beneficios gubernamentales un papel preponderante en lo que respecta a elección de un determinado lugar para constituir una inversión de ese tipo.

En su nueva geografía económica, Krugman (1992) realiza un aporte respecto a los factores de localización industrial, que refuta algunos postulados de la teoría neoclásica del comercio.

Castro Scavone (2023, p. 16) afirma que los modelos de la nueva geografía económica "…se construyen en torno a la idea de que la diferenciación de productos, retornos crecientes a escala y reducción en los costos de transporte pueden generar externalidades pecuniarias en las elecciones de localización de firmas y trabajadores. Estos factores pueden llevar a procesos de aglomeración espacial y dispares especializaciones entre regiones…". En ese sentido, factores como la cercanía a la materia prima, al mercado que demanda el producto, a la disponibilidad de mano de obra con la adecuada calificación y la infraestructura de transporte pueden resultar elementos más determinantes para la decisión de instalar una industria que el acceso a beneficios promocionales, los que parecieran tienen mejor performance en el fomento de incrementos de capital o el mantenimiento o incremento del plantel de mano de obra.



Fuente: Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola

Como se puede ver en la figura anterior, la distribución geográfica de las empresas de maquinaria agrícola está fuertemente concentrada en las zonas donde se ubican los principales demandantes de sus productos, que determinados por los beneficios fiscales que otorgan otras jurisdicciones.

La presente investigación tiene como principal limitación la falta de definición de un modelo que permita realizar una comparación efectiva de los distintos regímenes de promoción industrial, y el acceso, por momentos sumamente restringido, a la legislación vigente y ejecuciones presupuestarias completas requeridas para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Por contraparte, se ofrece al lector un análisis bastante detallado de la "oferta" de beneficios fiscales, que no solo actúa como una suerte de guía referencial, sino que además permite tener claridad respecto al complejo sistema de regímenes promocionales y su interacción entre los mismos.

Como conclusión, se puede afirmar que la distribución de las localizaciones geográficas de las empresas fabricantes de maquinarias agrícola llevan a suponer, a priori, que el principal factor decisorio respecto de donde se instalan las mismas, podría no ser la estructura tributaria provincial, sino más bien la cercanía con la demanda de sus productos. En ese marco, y teniendo en cuenta los datos de la empresa Agrometal SAI, donde aplica a regímenes promocionales nacionales, mas no a los disponibles a nivel provincial, llevan a inferir que las diferentes ofertas vigentes de promoción industrial a nivel subnacional no constituyen incentivos suficientes para decidir trasladar las plantas fabriles en funcionamiento, por lo que la recomendación que surge de ello es mantener la plaza actual de la firma.

Sin perjuicio de ello, se considera relevante realizar un análisis comparativo multicausal para el caso de ampliaciones de la capacidad operativa de las firmas o respecto a decisiones de integración vertical u horizontal que impliquen la realización

de inversiones de capital sustantivas. En dicho caso, se propone adaptar el modelo cualitativo descripto por Tavella, Miropolsky y González (2010), que implica el desarrollo de una ecuación polinómica que observe la siguiente formulación:

$$Ci = \frac{10 \sum_{i=1}^{n} vi.pi}{\sum_{i=1}^{n} pi}$$

donde: 1 ≤ Ci ≤100 es la calificación alcanzada por cada localización propuesta en base al régimen promocional vigente; 1 ≤ vi ≤10 es la valoración de las variables; 1 ≤ pi ≤10 es el factor de ponderación de las variables y i= la localización a evaluar;

Como variables a considerar, se proponen los diferentes componentes de los programas promocionales, a saber: a. exenciones y/o reducciones fiscales; b. acceso a préstamos con tasas preferenciales; c. reducciones de costos en energía y gas; d. acceso a obras de infraestructuras subsidiadas o instalaciones en parques industriales; e. subsidios a la contratación de personal calificado; f. otras variables a considerar.

Respecto a sugerencias de líneas de investigación futura, se estima pertinente profundizar sobre la incidencia de los regímenes promocionales provinciales en las decisiones de inversión en general, y en particular respecto del complejo industrial asociado a la actividad agropecuaria. La disponibilidad de estudios microeconómicos que contemplen ello, junto al peso del resto de las variables del modelo, servirán de una efectiva hoja de ruta para que se adapten las legislaciones a los requerimientos de los mercados que se buscan promover.

Referencias

1. Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (2020). «Guía normativa de incentivos nacionales a la inversión» Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
2. Argañaraz, Nadin y Mir, Andrés (2023). «Gasto tributario argentino y otros beneficios. Su importancia relativa» Instituto Argentino de Análisis Fiscal.
3. Castro Scavone, Pablo (2023). «Geografía económica y cambio técnico en el sector agrario. Una mirada de largo plazo al caso de Uruguay». Tesis doctoral. Universidad de zaragoza
4. Cypher, James Martín: «Neoextraccionismo y primarización: términos de intercambio en América del Sur», en Alicia Girón, Democracia, financiarización y neoextraccionismo ante los desafíos de la industrialización y el mercado de trabajo (Colección de libros Problemas del desarrollo), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas, 2014, pp. 117-41.
5. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2022). «Informe sobre gastos tributarios. Estimación para los años 2021-2023». https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sobre_gastos_tributarios._anos_2021-2023.pdf
6. Gahn, Santiago y Gardiner, Mauro (2016). «Impacto de regímenes de producción industrial en Argentina» Revista de Estudios Sociales Contemporáneos.
7. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2022). «Mensaje de elevación del presupuesto 2023». https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2023-06/IF-2022-34897955-GCABA-DGOGPP%20-%20MensajePto2023.pdf

8. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2022). «Mensaje de elevación del presupuesto 2023». https://www.gba.gob.ar/economia/presupuesto_2023.
9. Gobierno de la Provincia de Córdoba (2022). «Mensaje de elevación del presupuesto 2023».https://economiaygestionpublica.cba.gov.ar/publicacion/presupuesto/
10. Gobierno de la Provincia de Entre Ríos (2022). «Presupuesto ejercicio 2023». https://www.entrerios.gov.ar/presupuesto/leypres/2023/pdf/MENS_GASTTRIB.pdf
11. Gobierno de la Provincia de Formosa (2022). «Presupuesto ejercicio 2023». https://archivos.formosa.gob.ar/media/uploads/documentos/documento_1670967664.pdf
12. Gobierno de la Provincia de Jujuy (2022). «Mensaje de elevación del presupuesto 2023». https://hacienda.jujuy.gob.ar/wp-content/uploads/sites/17/2023/01/ley-6325-presupuesto-jujuy-2023.pdf
13. Gobierno de la Provincia de La Rioja (2022). «Presupuesto ejercicio 2023». https://hacienda.larioja.gob.ar/wpcontent/uploads/pdf/pres_anual/pres_anual_2023_gasto_tributario.pdf
14. Gobierno de la Provincia de Neuquén (2022). «Mensaje de elevación del presupuesto 2023». https://www.economianqn.gob.ar/contenido/file/8693
15. Gobierno de la Provincia de Río Negro (2022). «Mensaje de elevación del presupuesto 2023». https://economia.rionegro.gov.ar/?contID=8101
16. Gobierno de la Provincia de San Juan (2022). «Presupuesto Ejercicio 2023». https://web.sanjuan.gob.ar/hacienda/wp-content/uploads/sites/6/2023/01/Gasto-Tributario-por-Impuesto-2023.pdf
17. Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2022). «Mensaje de elevación del presupuesto 2023».https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/Estructura-de-Gobierno/Ministerios/Economia/Archivos-Economia/Direccion-General-de-

Presupuesto/Presupuesto-2023/Proyecto-de-Presupuesto-2023/Mensaje-5001-Proyecto-de-Presupuesto-2023.

18. Gobierno de la Provincia de Tucumán (2022). «Mensaje de elevación del presupuesto 2023». https://www.mecontuc.gov.ar/presupuesto/
19. Gobierno de la Provincia del Chaco (2022). «Mensaje de elevación del presupuesto 2023». https://hacienda.chaco.gob.ar/secciones/6
20. Karamaneff, Luis Esteban (2022). «¿Desarrollo económico sin capacidades estatales? El caso de la promoción industrial en Argentina (1982- 1992) » Tesis doctoral en Ciencia Política. Universidad Nacional de San Martín.
21. Krugman, Paul R. (1992). «Geografía y comercio». Antoni Bosch Editor
22. Poder Ejecutivo Nacional (2022). «Mensaje de elevación del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio fiscal del año 2023» https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2023.
23. Szychowski, Mario Luis (1969). «Esquema básico para el análisis de regímenes de promoción industrial» Revista: Económica; vol. 15, no. 3.
24. Tavella, Marcelo; Miropolsky, Ariel; González, Gustavo (2010). «Consideraciones para la localización óptima de grandes plantas industriales bajo un criterio de sustentabilidad» Revista Ciencia, Vol. 5, Nº 19, Mayo 2010. Páginas 7 a 16.
25. Tavella, Marcelo; González, Gustavo; Miropolsky, Ariel; Manera, Roxana (2022). «Evaluación de la promoción industrial provincial en el sector metalmecánico de Córdoba» Trabajo aprobado en el 6° Congreso Argentino de Ingeniería año 2022.

Anexo I: Requisitos de regímenes promocionales provinciales

Jurisdicción	Norma Legal	Requisitos generales	Fuente de la norma
Buenos Aires	Ley 13.656	Plantas nuevas o ampliaciones del 50% o 30% según sea nuevo proceso o no	Normas GBA
Catamarca	Ley 2.968	Que la actividad sea una de las promovidas. Demás requisitos legales en reglamentación	Digesto Catamarca
Catamarca	Ley 5.705	Estar encuadrado en la Ley Nacional 27.506 y completar a los formularios dispuestos por la autoridad de aplicación	Digesto Catamarca
Chubut	Ley IX N° IX 129	Que la actividad sea una de las promovidas. Demás requisitos legales en reglamentación	Digesto Chubut
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ley 4.064	PyMES radicadas en la CABA, con al menos dos empleados	Boletín Oficial CABA
Córdoba	Ley 5.319	Actividad industrial según reglamentación. Inscribirse en los registros y operar con el Banco de Córdoba	Digesto Córdoba
Córdoba	Ley 10.792	PyMES según reglamentación que formen parte de las actividades promovidas. Asociación de empresas.	Digesto Córdoba
Corrientes	Ley 5.470	Plantas nuevas o ampliaciones desde el 40% según sea nuevo proceso o no	HCD Corrientes
El Chaco	Ley 4.453	Presentar proyecto de inversión que se ajuste a los requerimientos y actividades promovidas. Demás reglamentaciones	Poder Legislativo Chaco
Entre Ríos	Ley 10.204	Para las nuevas empresas, encuadrar en los requisitos reglamentarios y presentar proyecto. Para las existentes, aumentar 15% la capacidad instalada	Sistema Argentino de Información Jurídica
Formosa	Ley 416	Presentar un proyecto de inversión industrial ante la autoridad de aplicación. El proyecto debe ser considerado de interés provincial.	Leyes Formosa
Jujuy	Ley 5.922, modificada por la ley 6.336	Presentar proyecto de inversión que se ajuste a los requerimientos y actividades promovidas. Demás reglamentaciones	Boletín Oficial Jujuy

La Rioja	Ley 10.096	Inscripción en el registro provincial y adhesión a la normativa vigente	Sistema Argentino de Información Jurídica
Mendoza	Ley 5.064	Postular al régimen vigente y obtener dictamen favorable de la comisión de la comisión honoraria consultiva de promoción fiscal	Sistema Argentino de Información Jurídica
Neuquén	Ley 378, modificada por la Ley 2266	Presentar solicitud de radicación; Presentar documentación societaria; Presentar certificados de ausencias de embargos, ofrecer garantías.	Infoleg Neuquén
Rio Negro	Ley Provincial E 1274	Empadronarse y completar la documentación reglamentaria.	Sistema Argentino de Información Jurídica
Salta	Ley 8.086	Las inversiones podrán ser en nuevas instalaciones, ampliación de las existentes o que impliquen la modernización o mejoramiento tecnológico de su producción, en tanto tal mejoramiento redunde en un incremento de su producción o en una mejora en la prestación de los servicios. Demas requisitos reglamentarios.	Normativa Provincial
San Juan	Ley 4.762	Presentar proyecto de inversión, estados contables, y aplicar a demás requisitos reglamentarios	Sistema Argentino de Información Jurídica
San Luis	Ley 3.286	Presentar la solicitud de acogimiento junto a plan de inversiones debidamente certificado. Cumplimentar otros requisitos reglamentarios.	Sistema Argentino de Información Jurídica
Santa Cruz	Ley 3.092	Presentar la solicitud de acogimiento junto a plan de inversiones y demás requisitos reglamentarios.	Sistema Argentino de Información Jurídica
Santa Fe	Ley 8.478	Solicitar acogimiento y cumplimentar requisitos reglamentarios	Legislación Santa Fe
Santiago del Estero	Ley 6.750	Presentar la solicitud de acogimiento junto a plan de inversiones y demás requisitos reglamentarios.	Tribunal de Cuentas de Santiago del Estero
Tucumán	Ley 7.886	Generar productos primarios, elaborados o derivados de las actividades de los sectores de la producción e industria locales. Que se trate de instalaciones industriales que incorporen procesos tecnológicos avanzados y promuevan el desarrollo de la investigación aplicada. Que tiendan a una efectiva integración de los procesos productivos dentro de la Provincia o de la reglón.	Legislación Tucumán