



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO

**FCE**  
FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONÓMICAS

**Carrera de Contador Público Nacional  
y Perito Partidor**

# LOS EFECTOS DE LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN MENDOZA. PERÍODO 1999/2011

Trabajo de Investigación

POR

Johanna Pamela Bompreszi  
Emilse Alejandra Salguero

DIRECTORA:

Prof. Alicia Gorri

M e n d o z a - 2 0 1 3

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<hr/>	
<b>Capítulo I</b>	
<b>Marco teórico</b>	<b>2</b>
<hr/>	
<b>A. POLÍTICA FISCAL</b>	<b>2</b>
<b>B. FEDERALISMO FISCAL</b>	<b>3</b>
<b>C. SITUACIÓN ACTUAL DEL TEMA</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo II</b>	
<b>Efectos económicos de la promoción industrial</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>A. CONSECUENCIAS EN EL NIVEL DE EMPLEO INDUSTRIAL</b>	<b>6</b>
1. Impacto en el nivel de empleo	6
2. Costo fiscal por empleo promovido	9
<b>B. INVERSIÓN EN LA PROVINCIA DE MENDOZA</b>	<b>10</b>
1. Desinversión en la provincia de Mendoza	10
2. Daños ocasionados por la migración de industrias	12
<b>C. IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL</b>	<b>13</b>
1. Situación actual en las provincias	14
a) Análisis del indicador sintético de actividad	14
b) Análisis del PBG Y del PB I per cápita	16
c) PBG per cápita del sector industrial	17
d) PBG provincial	18
e) Datos oficiales de las provincias promocionadas	18
2. Estimación de la pérdida de actividad para Mendoza	22
3. Análisis del PBG y PBI: Valores totales	23
4. Análisis del PBG y PBI: Valores per cápita	24
5. Valor Bruto de la producción	26
6. Valor Agregado en las actividades industriales	27

<b>Capítulo III</b>	
<b>Efectos fiscales de la promoción industrial</b>	<b>29</b>
<b>A. COSTO FISCAL</b>	<b>29</b>
1. Actualización del cálculo del costo fiscal para Argentina, según CEM 2011	32
2. Daño fiscal a otras provincias	34
3. Estimación del costo fiscal para la provincia de Mendoza	37
a) Estimación del costo fiscal directo para Mendoza	37
b) Estimación del costo fiscal indirecto para Mendoza	37
c) Costo fiscal total para Mendoza	37
<b>B. IMPACTO TOTAL PARA LA PROVINCIA DE MENDOZA</b>	<b>38</b>
<b>C. IMPACTO TOTAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN</b>	<b>39</b>

<b>Capítulo IV</b>	
<b>Aspectos esenciales a tener en cuenta en la implementación de un régimen de promoción</b>	<b>40</b>
<b>A. UN RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DEBERÍA SER UN MECANISMO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS</b>	<b>40</b>
<b>B. UN RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DEBE ANALIZARSE COMO UN PROYECTO DE LARGO PLAZO</b>	<b>40</b>
<b>C. UN RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DEBE ABORDARSE EN EL MARCO DEL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS</b>	<b>41</b>
<b>D. UN RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DEBE JUSTIFICARSE Y CONTROLARSE EN SU CUMPLIMIENTO</b>	<b>41</b>
<b>E. SE DEBERÍA DEFINIR LOS GASTOS TRIBUTARIOS A CONSIDERAR EN EL RÉGIMEN</b>	<b>42</b>
<b>F. SE DEBERÍA APLICAR MEDIDAS DE CONTROL CONCOMITANTES AL RÉGIMEN</b>	<b>42</b>

<b>Conclusiones</b>	<b>44</b>
---------------------	-----------

<b>Bibliografía</b>	<b>45</b>
---------------------	-----------

## **Introducción**

La propuesta de este trabajo consiste en investigar los efectos nocivos que provocó la promoción industrial en Mendoza y los que podría ocasionar en caso de extensión de la misma a partir del Decreto 699/10, éste pretende extender los beneficios de la promoción.

La ley 22.021 reconocía dos hechos que justificaban la promoción: el desempleo y emigración, por una parte, y la brecha de desarrollo, por otra. A lo largo del desarrollo se muestra que estos hechos ya han desaparecido.

La generación de empleo fue una de las razones que motivó el régimen de promoción, a lo largo del mismo se observa un aumento sustancial en la cantidad de puestos ocupados en las provincias promocionadas: Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis, por lo que se habría cumplido con uno de los objetivos que dio origen al régimen pero a costa de un crecimiento muy dispar en comparación con las otras provincias de Argentina, por lo que no se justifica la implementación de un nuevo régimen de promoción que las incluya, dada las características actuales, debido a que a nivel desocupación hay otras provincias que se encuentran con tasas más elevadas.

Otro de los efectos que produce el régimen de promoción es una ineficiencia en la localización de las industrias provocando la migración de empresas a provincias beneficiadas por el régimen. A la provincia de Mendoza le ha costado 1.000 millones de pesos durante el período 1992-2011 las pérdidas económicas que surgen como consecuencia de los puestos de trabajos no creados y las rentas del capital no generadas por la inexistencia de inversiones en la Provincia.

Las provincias promovidas ya no presentan una situación de desventaja que justifique la extensión del régimen para las mismas a través del decreto 699/10.

En cuanto al nivel de PBG per cápita actual en las provincias, no hay una diferencia significativa por lo que no se justificaría la prórroga de la Ley de Promoción Industrial.

# Capítulo I

## Marco teórico

En el presente capítulo se desarrollan los conceptos pertinentes referidos a política fiscal y federalismo fiscal.

### A. Política fiscal

El Estado se propone diversos fines, la mayor parte de éstos requiere la realización de erogaciones monetarias y por lo tanto la obtención de recursos. La forma concreta en que el Estado determina el monto total y la composición de las erogaciones y de los recursos expresa la política fiscal adoptada.<sup>1</sup>

Esta política fiscal puede proponerse diversos objetivos entre los cuales son de nuestro interés los siguientes: correcciones en la asignación de recursos, redistribución del ingreso, desarrollo económico y equilibrio territorial.

Los sistemas promocionales constituyen instrumentos de política económica, de distinta naturaleza, que buscan influir en la asignación natural de recursos que surge del mercado; cuando éste por sí sólo no puede garantizar la obtención del objetivo de bienestar social perseguido.<sup>2</sup>

El primer antecedente del régimen de promoción industrial en Argentina se remonta a la década del 40 y se basaba en la protección arancelaria para sustituir importaciones. Desde entonces y hasta la actualidad, la promoción industrial ha formado parte de la política fiscal nacional orientada al desarrollo manufacturero en determinadas regiones del país, beneficiadas por el sistema. El régimen promocional que beneficia a La Rioja, Catamarca, San Luis y San

---

<sup>1</sup> NUÑEZ MIÑANA, Horacio, **Finanzas Públicas**, Macchi (Buenos Aires, 1994), pág. 215.

<sup>2</sup> BRACELI, Orlando, **Los sistemas promocionales nacionales y su impacto en el desarrollo económico y social de la provincia de Mendoza**, en *Jornadas de Ciencias Económicas 2012*, UNCuyo – FCE (Mendoza, 2012).

Juan está regulado por la Ley 22.021 y el Decreto 804/96 y se basa en diferimientos impositivos y exenciones para los impuestos a las ganancias, a los bienes personales e IVA en las inversiones fabriles radicadas, el Decreto 804/96 dio nuevos plazos para el cumplimiento por parte de los beneficiarios de sus obligaciones promocionales y además, esta norma, alargó el período de vigencia de los beneficios, que era de 15 años para los proyectos cuya fecha de inicio fuera anterior al 21/12/97 y hasta 2005 para los posteriores, llevándolos hasta el año 2012.

El Decreto 699/10 procura recrear el régimen de promoción industrial para las cuatro provincias, extendiendo los beneficios promocionales a las empresas industriales radicadas en el territorio de las cuatro provincias, permitiendo aprobar ampliaciones de proyectos industriales vigentes con beneficios impositivos por quince años y otorgar beneficios a nuevos proyectos industriales por los próximos dos años, con una vigencia de los beneficios de 15 años.<sup>3</sup>

Se denomina Gasto Tributario, entre otros conceptos, al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. Puede tomar diferentes formas: exenciones, deducciones, diferimientos impositivos, amortización acelerada de bienes de uso, etc. Los "gastos tributarios" constituyen uno de los mecanismos alternativos que pueden utilizar los sistemas de promoción económica para incidir en el proceso de asignación de recursos que surge naturalmente del mercado.

## B. Federalismo fiscal

Argentina es un gobierno federal<sup>4</sup> y por ello tiene distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Como consecuencia de esto, existe una la ley de coparticipación de impuestos (Nº 23.548) que establece el régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias<sup>5</sup>. De esto surge que el sistema de promoción otorgados a determinadas provincias es una decisión que afecta al país en su conjunto debido a la pérdida de ingresos tributarios causada por la disminución en la recaudación de impuestos coparticipables, siendo ello una consecuencia de la promoción. Esto es así, dado que se trata de recursos fiscales que recauda centralizadamente el Gobierno Nacional y que transfiere a las Provincias. Por otro

---

<sup>3</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Impacto económico para Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las cuatro provincias** (Mendoza, 2011).

<sup>4</sup> ARGENTINA, **Constitución Nacional/94**.

<sup>5</sup> ARGENTINA, **Ley Nº 23.548/88. Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias**, disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm> [feb/13].

lado también provoca la pérdida de ingresos tributarios de origen provincial, fundamentalmente menor recaudación de ingresos brutos, originado por la caída en el nivel de actividad económica en la provincia atribuible al régimen promocional que beneficia a otras provincias.<sup>6</sup>

### C. Situación actual del tema

El régimen de promoción industrial, impuesto por la Ley 22.021, apunta a generar en las economías provinciales beneficiarias, los procesos de acumulación de capital necesarios para crear las fuentes de trabajo que el crecimiento demográfico demande, evitando el éxodo de su población.<sup>7</sup>

En principio el régimen vencía en el año 2011, pero el decreto 699/10 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), buscó extender la vigencia de los beneficios promocionales regulados por la ley 22.021 y sus modificaciones para los impuestos a las ganancias y al valor agregado de los proyectos industriales radicados en La Rioja, San Luis, San Juan y Catamarca, y concedieron otros.

El Decreto 699/10 pretendía recrear un instrumento de costos impredecibles, muy dependientes del comportamiento de las empresas después de la caducidad de la vigencia de los beneficios y, por ende, también muy dependientes del criterio de la autoridad de aplicación.

Ese decreto fue cuestionado judicialmente por la provincia de Mendoza, planteando que la medida no tenía "*los sustentos legales suficientes*", aunque aclaró que eso no había "*resentido*" la vinculación con la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (CFK), a quien propuso "*aprovechar la oportunidad para armar un proyecto de promoción que contemple a todo el país*". La Cámara de Comercio, Industria y Agropecuaria de San Rafael interpuso un recurso extraordinario ante la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, respecto a la aplicación del Decreto N° 699 del año 2010 que cuyo objeto era recrear y extender hasta el año 2027 un sistema de promoción industrial similar al de la Ley 22.021 y sus modificatorias. Las irregularidades acaecidas en la aplicación del régimen y sus impactos económicos, señalados en trabajos del CEM, constituyen valiosos antecedentes a ser incorporados en la evaluación de los regímenes de promoción.

---

<sup>6</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Impacto económico para Argentina... op. cit.**

<sup>7</sup> CATAMARCA ACTUAL.COM.AR, **El presupuesto 2013 no contempla recursos para la promoción industrial**, disponible en <http://www.catamarcaactual.com.ar/noticia-30856-rss.html> [feb/13].

A partir del 1 de enero de 2013 se produjo el cese del Régimen de Promoción Industrial. Hugo Bianchi, presidente de la Cámara de Comercio de San Rafael se mostró satisfecho por esta decisión, pero destacó la necesidad de crear una Ley de Desarrollo Industrial que apuntale a las economías regionales. Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis eran las provincias favorecidas.

Asimismo, opinó que: *"Estamos satisfechos porque se ha logrado sacar un elemento de desigualdad, pero el problema de competitividad de las economías regionales, no está resuelto y es importante que se abra el debate sobre este tema para trabajar en una Ley de Desarrollo Industrial"*.

El empresario, también hizo referencia a la necesidad de fortalecer a las economías regionales del interior, como el caso de San Rafael, donde la situación de las industrias es muy compleja, principalmente por la baja rentabilidad y los costos crecientes: *"Hoy lo que se anuncia es que este régimen de promoción que lleva 30 años está llegando a su fin y no entra en vigencia el Decreto 699/10 para recrear este sistema, pero entendemos que hay que hacer un tratamiento para resolver la situación de las economías regionales. Nosotros entendemos que es necesario e indispensable que se trate una Ley de Desarrollo Industrial para resolver esta problemática, que pasa por el grado de desarrollo que tienen los centros urbanos, ya que no da lo mismo desarrollar una actividad en el interior, que en el interior del interior; estas asimetrías deben ser tratadas y claramente ha quedado demostrado luego de 30 años que cuando se sacan y dejan de ser competitivas las economías, la solución no pasa por un Régimen de Promoción Industrial, sino por mecanismos alternativos que resuelvan estos problemas de fondo y debemos llamarnos a dos reflexiones: Que es saludable que un sistema tan nefasto como ha sido la promoción industrial llegue a su fin, pero por otro lado a buscar una solución urgente a esta situación que se da en el país".*<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> ALSURINFORMA.COM, **Estamos satisfechos pero debemos apuntalar las economías regionales**, disponible en [www.alsurinforma.com/03/12/2012/estamos-satisfechos-pero-debemos-apuntalar-las-economias-regionales/](http://www.alsurinforma.com/03/12/2012/estamos-satisfechos-pero-debemos-apuntalar-las-economias-regionales/) [feb/13].



## **Capítulo II**

### **Efectos económicos de la promoción industrial**

En el presente capítulo se analizarán algunos efectos de la promoción industrial, particularmente, las consecuencias sobre el nivel de empleo, de la inversión industrial y del crecimiento.

#### **A. Consecuencias en el nivel de empleo industrial**

En este punto se analiza el impacto en el nivel de empleo y el costo fiscal de dicho efecto.

##### **1. Impacto en el nivel de empleo**

Teniendo en cuenta que unas de las razones que motivó la implementación del régimen de promoción industrial incluido en la ley 22.021 fue la generación de empleo, es necesario analizar su evolución a lo largo del período considerado.

Como se observa en el cuadro y gráfico siguiente, en Mendoza, el empleo industrial creció apenas un 14% en los últimos 37 años (menos de un 0,4% promedio por año) y se crearon poco más de 6.000 nuevos puestos de trabajo industriales. En las cuatro provincias promocionadas, el empleo industrial creció un 278% (7,5% promedio por año) y se crearon más de 47.000mil nuevos puestos de trabajo. El mayor crecimiento del empleo se dio en los años ochenta, cuando comenzaron a otorgarse los cupos de beneficios, los cuales pretendían prorrogarse y ampliarse con el DecretoN°699/10.

Se advierte un aumento sustancial en la cantidad de puestos ocupados en la provincia de La Rioja, pasando de 2000 a 12.240 ocupados en el período 1973 al 2011, lo que representa un crecimiento del 512%. San Luis y Catamarca también presentan tasas de incrementos muy altas, del 382% y 339%, respectivamente. Por su parte San Juan presenta un aumento del 139%

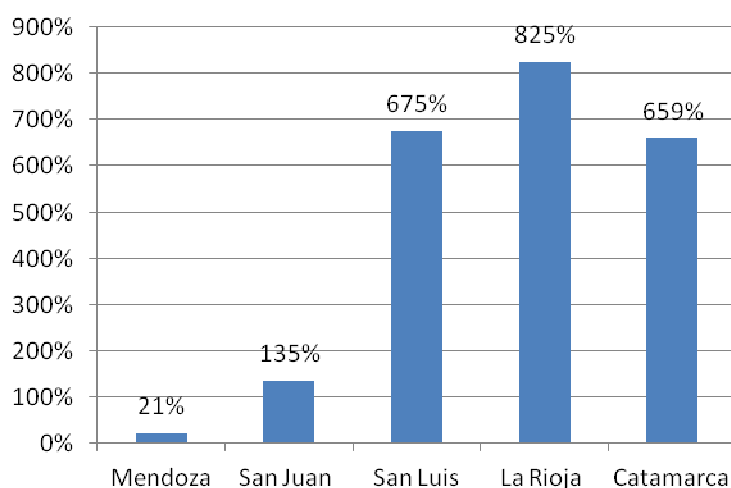
Sin embargo, en Mendoza la cantidad de ocupados en el sector industrial en el mismo período apenas creció tan sólo un 21%. Las tasas de variación intercensal evidencian un crecimiento muy dispar entre las provincias. En el caso de Mendoza el crecimiento demográfico fue mayor que el crecimiento de empleos industriales, es decir hubo una disminución relativa de empleos industriales.<sup>9</sup>

*Cuadro 1*  
*Evolución del Empleo Industrial entre los Años 1973 y 2011*  
*Mendoza Versus Provincias Promocionadas*

	Cantidad de Puestos de Trabajo en la Industria				Aumento del empleo (1973/2011)	
	1973	1993	2003	2011	En %	Cantidad
<b>Mendoza</b>	45.000	41.000	39.000	51.188	<b>14%</b>	6.188
<b>Provincias Promocionadas</b>	17.000	50.000	49.000	64.232	<b>278%</b>	47.232
San Juan	8.000	13.000	13.000	19.110	139%	11.110
San Luis	5.000	23.000	19.000	24.107	382%	19.107
Catamarca	2.000	7.000	7.000	8.775	339%	6.775
La Rioja	2.000	7.000	10.000	12.240	512%	10.240

Fuente: Fundación IDEAL en base a datos de INDEC, CEM y SIPA. El año 2011 se estima proyectando los datos de empleo industrial del último CNA (2003/2004) en base al crecimiento desempleo industrial registrado que surge del SIPA.

*Gráfico 1*  
*Tasas de crecimiento intercensal 1973 -2003 de la cantidad de ocupados en sector industrial*



Fuente: CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Régimen de promoción. Julio 2010**, disponible en cem.org.ar [feb/13].

<sup>9</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Informe Mensual Julio 2010** (Mendoza, 2010).

El análisis realizado precedentemente nos lleva a tener en cuenta la situación de la tasa de desempleo de las provincias promocionadas siendo estas notoriamente más bajas en comparación con la situación inicial que le dio origen al régimen.

El ranking de aglomerados urbanos es liderado por Santa Rosa con la menor tasa de desempleo de apenas 1,7%, en 4° lugar se encuentra San Luis con el 1,9%, tal como se advierte en el cuadro a continuación.

*Cuadro 2*  
*Tasa de desocupación abierta en los principales aglomerados urbanos.*  
*Serie trimestral. Año 2012*

Provincia y aglomerado urbano	2012
	Trimestre
	1°
<b>Total de aglomerados</b>	<b>7,1</b>
Santa Rosa – Toay	1,7
Formosa	1,8
Posadas	1,8
San Luis - El Chorrillo	1,9
Gran Resistencia	1,9
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	3,4
Corrientes	3,6
Río Gallegos	3,9
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	4,1
Gran San Miguel de Tucumán - Tafi Viejo	4,5
Gran San Juan	4,9
La Rioja	5,3
Bahía Blanca – Cerri	5,7
Concordia	5,9
Rawson – Trelew	6,5
Gran Santa Fe	6,6
<b>Total de aglomerados del interior del país</b>	<b>6,7</b>
Viedma - Carmen de Patagones	7,0
Neuquén – Plottier	7,1
Santiago del Estero - La Banda	7,3
Ushuaia - Río Grande	7,5
Gran Buenos Aires	7,5
San Salvador de Jujuy – Palpalá	7,6
Mar del Plata – Batán	8,1
Gran Paraná	8,5
Partidos del Gran Buenos Aires	8,7
Gran Catamarca	8,9
Gran Córdoba	9,4
Gran Rosario	9,8
San Nicolás - Villa Constitución	10,1
Salta	11,0

En el otro extremo, Salta experimenta la mayor tasa de desempleo en el primer trimestre del año 2012, alcanzando el 11,0% seguido por San Nicolás- Villa Constitución con un 10,1% y Gran Rosario con el 9,8%.<sup>10</sup>

Como conclusión podemos decir que las provincias promovidas tienen un índice de desocupación por debajo del de las provincias que poseen las tasas más altas indicadas anteriormente, con lo cual no se justifica la implementación de un nuevo régimen de promoción que las incluya, dada las características actuales, debiendo enfocar la atención en las provincias con mayores índices de desocupación.

## **2. Costo fiscal por empleo promovido**

Dado que la generación de empleo es uno de los objetivos principales y explícitos de las políticas de promoción, el costo fiscal por empleo creado es un indicador clave para evaluar la racionalidad económica de la medida, en términos de eficiencia para el logro de ese objetivo.

Según el informe del CEM de 1999, el total de empleados en los proyectos promovidos en las cuatro provincias ascendía a 39.193 personas en 1993 (5.415 personas en Catamarca, 6.114 en La Rioja, 22.216 en San Luis y 5.448 en San Juan).

Considerando que, entre el censo de 1993 y el censo de 2003, el empleo industrial en las cuatro provincias promovidas se redujo el 0,88% y asumiendo que el empleo en las empresas promocionadas siguió ese mismo patrón, entonces se estima que el empleo promovido de las cuatro provincias alcanzó un total de 38.849 puestos de trabajo.

Dado el costo fiscal actualizado del período 1973-2010 de \$101.734 millones, expresado en pesos del año 2010, cada puesto de trabajo promovido habría insumido un costo fiscal de \$ 2.618.362.<sup>11</sup>

Esto quiere decir que, asumiendo que el incremento empleo hubiese permanecido a lo largo de los 37 años de vigencia del régimen, cada puesto de trabajo requirió, para sostenerse, un costo adicional aproximado de \$ 5.900 mensuales.

Para concluir podemos decir que resulta evidente que el régimen de promoción industrial establecido en la ley 22.021 produjo efectos en cuanto al empleo industrial, reduciendo las tasas de desocupación y por ende la brecha original con la tasa de desocupación de Mendoza.

---

<sup>10</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, **Empleo y desempleo**, disponible en [http://www.indec.gov.ar/Empleo\\_y\\_desempleo/Informes\\_de\\_prensa\\_EPH/\[feb/13\]](http://www.indec.gov.ar/Empleo_y_desempleo/Informes_de_prensa_EPH/[feb/13]).

<sup>11</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Informe Mensual Agosto 2010** (Mendoza, 2010).

Consideramos que no es conveniente la implementación de un nuevo régimen de promoción en estas provincias ya que a nivel desocupación hay otras provincias que se encuentran con tasas más elevadas, tal como se mostró anteriormente.

## **B. Inversión en la provincia de Mendoza**

En este punto se analizan los problemas de la desinversión y de la migración de empresas.

### **1. Desinversión en la provincia de Mendoza**

El Régimen de Promoción Industrial produce una ineficiencia en la localización de las industrias, debido a que el incentivo para desplazarse a provincias promocionadas es puramente impositivo y no tiene un genuino interés de mercado. Se evidencia una falta de visión estratégica de la producción, al no considerar las ventajas comparativas dinámicas de la actividad y se hacen rentables proyectos ineficientes.

A raíz de lo anteriormente expuesto podemos basarnos en el sector olivícola y sus derivados (aceite de oliva, aceitunas en conserva, etc.) ya que ha sufrido un impacto especial debido al diferimiento impositivo que gozan otras provincias.

A principio de la década del '90 Mendoza producía el 70% del total de aceite de oliva, y el 40% de aceituna de mesa, mientras que La Rioja elaboraba el 40% del resto de la aceituna en salmuera.

Con los diferimientos impositivos otorgados por la ley 22.021, que contemplaba que empresas de cualquier sector puedan diferir el pago de impuestos nacionales durante un período determinado (14 años para este sector) utilizando ese monto para realizar inversiones en el sector agropecuario, durante los primeros años de la década del '90 comenzaron a plantarse olivos en regiones donde anteriormente resultaba prohibitivo, desplazando a Mendoza en el ranking de provincias con mayor cantidad de hectáreas dedicada a la plantación de olivos, pasando de un primer lugar a un cuarto lugar en dicho ranking.<sup>12</sup>

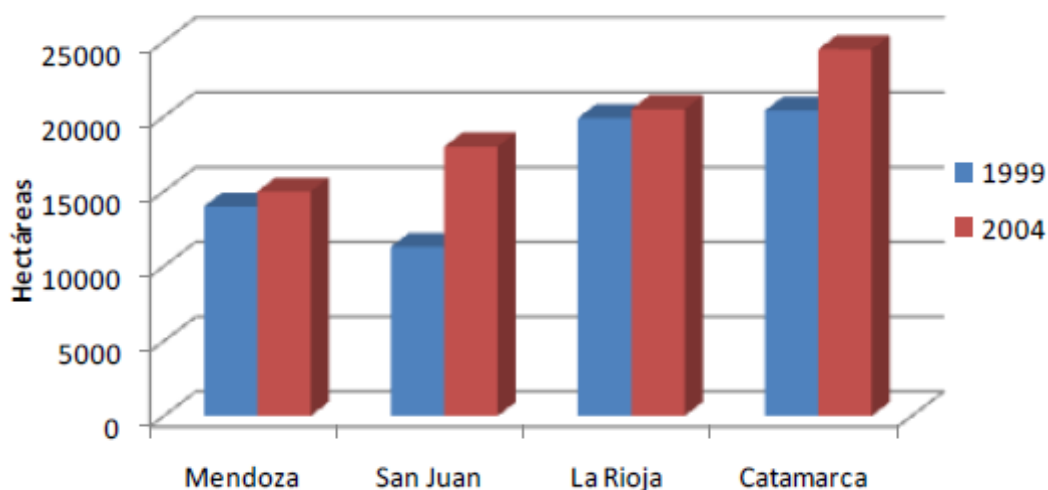
---

<sup>12</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, *Informe Mensual Julio 2010... op. cit.*

En el gráfico siguiente se observa que entre 1999- 2004, la industria olivícola de Mendoza creció sólo un 7%, mientras que San Juan y Catamarca crecieron un 59% y un 20% respectivamente.

En Catamarca la edad de las plantaciones promedia los 10 años. En el caso de La Rioja, la superficie implantada también ha crecido considerablemente en los últimos 10 años. San Juan posee el 60% de sus cultivos con una edad menor a 10 años. En contraposición más del 95% de las plantaciones de olivos de Mendoza poseen edades mayores a 35 años.

*Gráfico 2*  
*Superficie implantada de olivos*



Fuente: **Ibíd.**

Las marcas mendocinas prácticamente desaparecieron porque al tener que pagar IVA, los precios se encarecen y lógicamente los consumidores se inclinan por aquellas marcas de menor precio.

En el mercado externo, la alta calidad de los productos olivícolas de Mendoza permite seguir compitiendo en los mercados más exigentes. Sin embargo en ocasiones recibe los perjuicios de las exportaciones de las otras provincias promocionadas, que por condiciones climáticas producen un aceite que no es de las mismas características que el de Mendoza, perdiendo Argentina su reconocimiento a nivel mundial.

## **2. Daños ocasionados por la migración de industrias**

Las pérdidas económicas que surgen como consecuencia de los puestos de trabajos no creados y las rentas del capital no generadas por la inexistencia de inversiones en la Provincia a raíz de los beneficios impositivos a otras provincias, ascenderían a 1.000 millones de pesos durante el período 1992-2011. Este valor surge considerando el crecimiento que la provincia no tuvo debido a que no fue promocionada y a la migración de industrias locales hacia otras jurisdicciones beneficiadas, razones que se agravan teniendo en cuenta que Mendoza se encuentra rodeada de provincias con el beneficio impositivo.

El daño también es de carácter productivo, pues el establecimiento de franquicias impositivas aumenta la rentabilidad de los proyectos radicados en las provincias beneficiadas, produciendo una relocalización de empresas, desde provincias no promocionadas hacia estas zonas, aumentando la competitividad de las empresas beneficiadas en detrimento de aquellas no beneficiadas, ocasionándole a estas, en muchas ocasiones, consecuencias letales. La pérdida de actividad en Mendoza del período completo de vigencia de beneficios promocionales alcanza a \$ 62.224 millones a valores de 2010.

El cuadro 3 presenta la evolución intercensal 1973-2003 de los establecimientos industriales, incluyendo los locales productivos y las unidades auxiliares. Como puede observarse, la cantidad de establecimientos industriales ha disminuido en la mayoría de las provincias analizadas a excepción de las provincias promocionadas. Para el total país se registró una caída de 33%, para las provincias no promocionadas del 34% y para Mendoza del 23%. En el caso de las provincias promocionadas, se observa un aumento promedio del 2,1% en el número de establecimientos industriales; sin embargo San Luis y Catamarca no lograron la misma tendencia, siendo su variación de -5,2% y 0% en el período 1973-2003. San Juan y La Rioja registran incrementos del 9,7% y el 1,5%, respectivamente para el mismo período.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Informe Mensual Septiembre 2011** (Mendoza, 2011).

**Cuadro 3**  
**Establecimientos industriales 1973-1993-2003**

Provincias	Total de establecimientos						Crecimiento Intercensal %	
	1973	1993	2003	1973	1993	2003	1993-2003	1973-2003
	número			% del Total País			en %	
<b>Mendoza</b>	5.330	4.258	4.118	4,2	4,6	4,8	-3,3	-22,7
<b>Provincias Promocionadas</b>	2.840	2.800	2.900	2,2	3,0	3,4	3,6	2,1
San Juan	1.027	1.115	1.127	0,8	1,2	1,3	1,1	9,7
San Luis	888	898	842	0,7	1,0	1,0	-6,2	-5,2
Catamarca	522	428	522	0,4	0,5	0,6	22,0	0,0
La Rioja	403	359	409	0,3	0,4	0,5	13,9	1,50
<b>Provincias no Promocionadas</b>	118.218	86.098	77.953	93,5	92,4	91,7	-9,5	-34,1
Total del País	126.388	93.156	84.971	100,0	100,0	100,0	-8,8	-32,8

Fuente: CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Actualización del impacto económico para la Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca** (Mendoza, 2011).

Los datos anteriores muestran una mayor dinámica en la creación de puestos y establecimientos industriales para las provincias promocionadas en el período intercensal 1973-2003, con las referidas excepciones, en tanto que en las provincias no alcanzadas por la promoción industrial se registra el movimiento opuesto, con pérdida de puestos y establecimientos industriales.

### C. Impacto sobre el crecimiento económico. Comparación interprovincial

Para calcular la pérdida que la promoción industrial le ha generado a Mendoza, es necesario considerar no solo el costo fiscal total ya estimado, sino también la pérdida de nivel de actividad en Mendoza atribuible al régimen que beneficia a las cuatro provincias. Para ello resulta útil estimar:

- La tasa de crecimiento de Mendoza y de las provincias promocionadas, teniendo en cuenta la totalidad de los sectores productivos, para poder determinar las diferencias que se han producido durante el período bajo análisis y así estimar los múltiples efectos sobre las actividades de comercio y servicios.
- La relación entre el valor agregado y el valor bruto de producción en la Provincia de Mendoza, para poder determinar y valorar cada punto de crecimiento perdido de valor



agregado en cada rama de actividad y expresar, en términos monetarios, el valor de la actividad perdida derivada del menor crecimiento.

- El Indicador Sintético de Actividad de las Provincias, que utiliza variables que permite medir el nivel de actividad.

## **1. Situación actual en las provincias**

### *a) Análisis del indicador sintético de actividad*

Una vez implementado un régimen promocional resulta imprescindible evaluar su evolución y conveniencia para poder determinar si el mismo debe extenderse o debe declararse inaplicable de acuerdo a las condiciones actuales. En el siguiente análisis se determinará si resulta conveniente y oportuno reinstalar el sistema tal cual intentaba el Decreto 699.

En el gráfico siguiente se observa la evolución del nivel de actividad económica de las provincias promocionadas y de Mendoza desde el año 1997 hasta el 2009. Para analizar el nivel de actividad en los periodos seleccionados, se ha utilizado el Indicador Sintético de Actividad de las Provincias (ISAP). El índice mide la evolución de la actividad económica de cada provincia y se calcula tomando la variación trimestral ponderada de siete variables de la economía: <sup>14</sup>

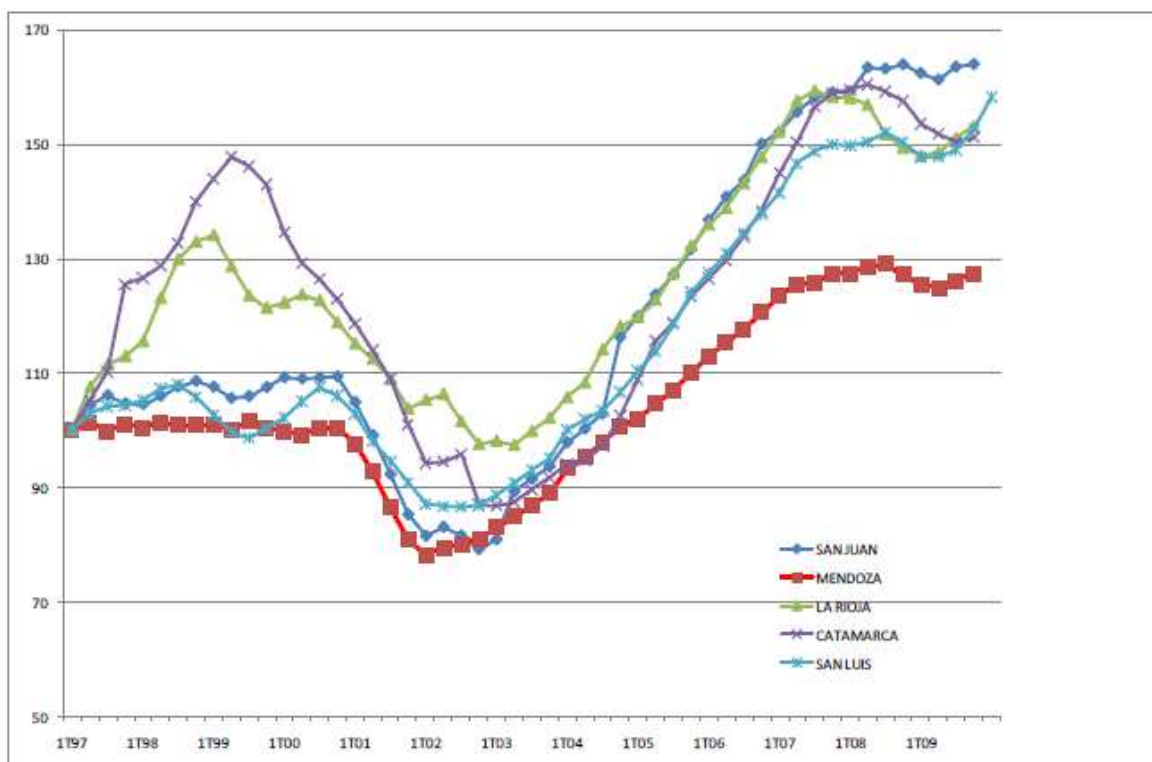
- Recaudación real de IVA.
- Nivel de empleo formal.
- Salario Real Promedio (w/p5).
- Ventas de supermercado.
- Consumo de combustibles.
- Consumo de energía eléctrica.
- Patentamiento de vehículos.

Se incluyen estas variables ya que su valoración en forma conjunta nos proporciona una justa medida del nivel de actividad. Por lo tanto si las variaciones ponderadas observadas en estos sectores son positivas, se debe a un cambio también positivo en el nivel de actividad (aumento en la demanda agregada y/o incremento en la oferta agregada).

---

<sup>14</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, *Informe Mensual Julio 2010 op. cit.*

Gráfico 3  
Indicador sintético de actividad de las provincias.  
Primer trimestre 1997:100



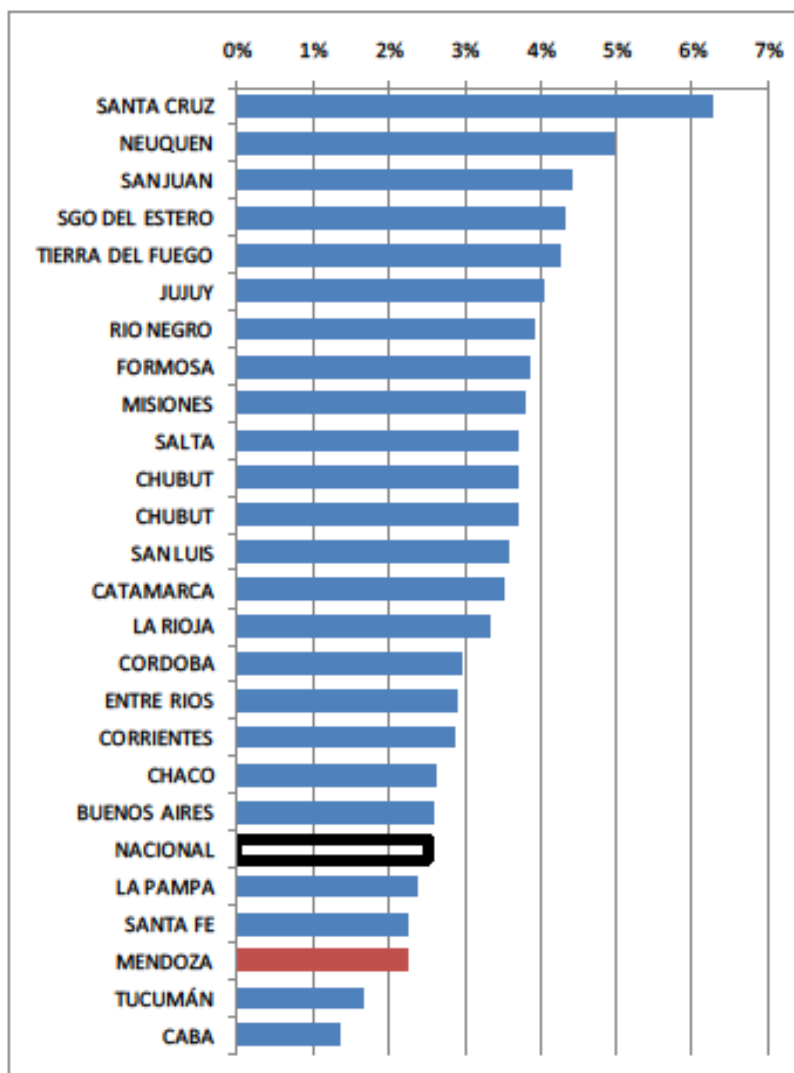
Fuente: Informe del CEM julio 2010 en base a ISAP

De lo observado en el gráfico 3 podemos dilucidar que el nivel de actividad actual de Mendoza se encuentra muy por debajo del de las provincias promovidas, por lo tanto las condiciones actuales no justificarían la extensión del régimen.

Además han mostrado una excelente capacidad para enfrentar situaciones de crisis extrema como la acontecida del 2001 al 2003. Tuvieron un crecimiento durante la época recesiva de 1998-1999 y durante el período de crecimiento, la reacción fue con tasas superiores a la del promedio. El gráfico siguiente muestra precisamente las tasas promedio de crecimiento del conjunto de provincias de Argentina y un promedio nacional desde el año 1997 hasta el año 2009, ordenadas en forma decreciente según su tasa anual promedio de crecimiento en más una década.

Reiteramos, la ubicación en el ranking de las provincias promovidas invalida el argumento de que necesitan un nuevo impulso de promoción para mejorar su situación relativa respecto del conjunto de provincias.

Gráfico 4  
Tasa de crecimiento anual de indicador sintético de las provincias.  
Período 1997 - 2009

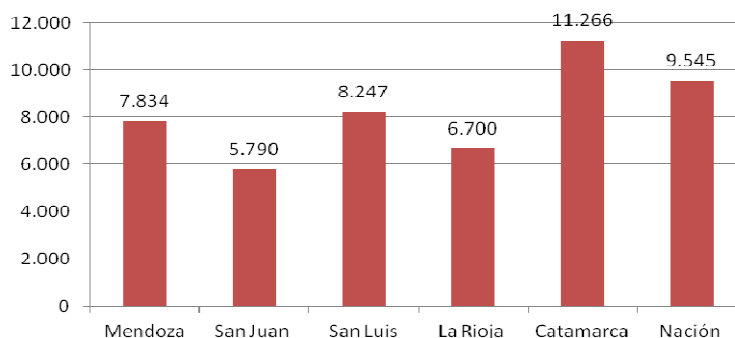


Fuente: informe del CEM julio 2010- en base a ISAP.

#### b) *Análisis del PBG Y del PB I per cápita*

Resulta oportuno analizar el Producto Bruto Geográfico per cápita de las provincias promocionadas y de Mendoza para el año 2009 y el Producto Bruto interno de Argentina correspondiente al mismo año. Para ello observaremos el gráfico 5, teniendo en cuenta que en algunas provincias no pudo obtenerse el PBG, se realizaron proyecciones para San Luis y Catamarca (año 2007) y para San Juan y La Rioja (año 2009). Se advierte que no hay una diferencia significativa en el nivel de PBG per cápita actual en las provincias, por lo que no se justificaría la prórroga de la Ley de Promoción Industrial.

**Gráfico 5**  
**PBG y PBI per cápita. Año 2009**  
 (en pesos constantes año 1993)



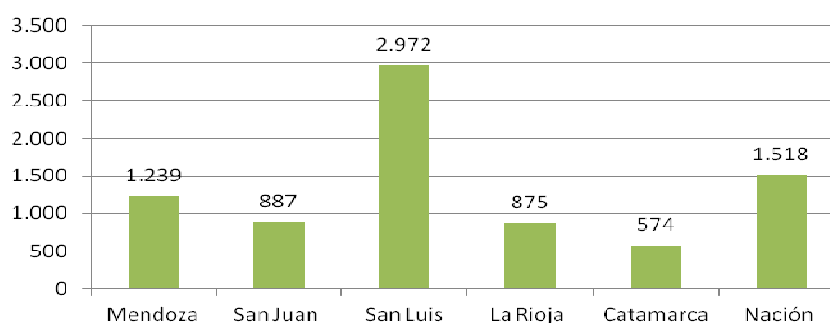
Fuente: estimaciones del CEM informe Régimen de Promoción (julio 2010)

**c) *PBG per cápita del sector industrial***

Analizando la distribución del valor agregado de la industria en la población total de cada jurisdicción, se observa que la brecha actual en el nivel de industrialización no es significativa tal cual se argumentaba hace 30 años. Es decir el régimen no está aportando a los productos valores muy por encima de aquellas provincias que no forman parte del mismo, repercutiendo esto en aspectos tales como el crecimiento per cápita.

Si bien en el párrafo anterior dimos cuenta de la insignificante diferencia del PBG entre las provincias, no debemos dejar de remarcar la notoria diferencia de San Luis respecto del resto de las provincias dado al gran impulso otorgado por el Régimen de Promoción Industrial, el cual modificó la estructura productiva de San Luis consolidándose como una provincia industrial.

**Gráfico 6**  
**PBG per cápita sector industrial año 2009**  
 (en pesos constantes de 1993)



Fuente: **Ibíd.**

**d) PBG provincial**

*Gráfico 7*  
*Industrias manufactureras. Participación en el PGB - Mendoza*



Fuente: estimaciones propias en base a DEIE.

Para continuar con el análisis en el gráfico 7 analizamos el PBG provincial desde 1992 al 2008, en el mismo podemos notar una disminución de la participación de la industria manufacturera en el PGB de Mendoza pasando de un 25% a un 15%.<sup>15</sup>

Realizando un análisis integral del PBG, PBG industrial y PBI de las provincias promocionadas, Mendoza y de la Nación y teniendo en cuenta a demás la participación de la industria manufacturera en el PGB de Mendoza podemos decir que el crecimiento del PBG de la provincias promocionadas es relativamente parejo y similar al de la provincia de Mendoza (que además sufrió una disminución de la participación de la industria manufacturera) y al PBI Nacional, salvo la provincia de San Luis que tuvo un crecimiento muy por encima del PBG del resto de las provincias.

**e) Datos oficiales de las provincias promocionadas**

La ley 22.021 reconocía dos hechos que justificaban la promoción:

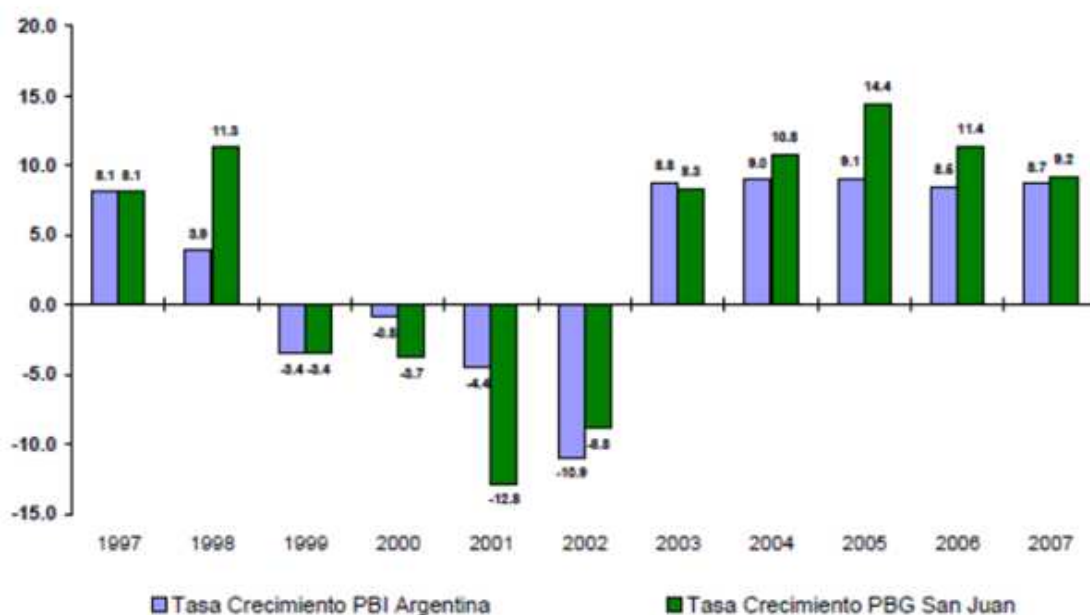
- El desempleo y emigración.
- La brecha de desarrollo.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> **Ibíd.**

A continuación procederemos a analizar datos que presentan las empresas promocionadas en sus sitios oficiales teniendo en cuenta aspectos que resultan de importancia para la medición del crecimiento tales como PBI y PBG (tasas anuales de crecimiento)

En el gráfico 8 se observa que en los últimos años la tasa de crecimiento de la Provincia de San Juan tuvo un aumento superior a la tasa de crecimiento de la Nación en cuanto a la evolución de su PBG.

*Gráfico 8*  
*Tasas anuales de crecimiento del PBI nacional y del PBG provincial*



Fuente: Datos del Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas de la Provincia de San Juan.

Las evaluaciones realizadas en la provincia de San Juan han dado cuenta de que el sector industrial (sector principalmente beneficiado por el régimen) ha tenido una clara evolución, repercutiendo directamente sobre el Producto Bruto Geográfico constituyendo este sector más de la tercera parte del PBG, siendo de escasa necesidad el aporte del régimen de promoción para la evolución del sector debido al impulso ya proporcionado por el régimen.

El sitio oficial de la provincia de La Rioja muestra datos de 1993/2003 que comprende períodos de recesión y de crecimiento en donde explica que la economía provincial tuvo un crecimiento del 42,83%, con una tasa exponencial anual de 3,6%, mientras que las tasas de

<sup>16</sup> *Ibidem.*

disminución durante la recesión de 2001 y 2002 fueron muy bajas del 0,13% y 0,03% respectivamente. Dentro del sector productor de bienes se destaca por su aporte el sector Construcción con una variación positiva de 405,2%.

El crecimiento verificado para la economía riojana es superior al de otras provincias, inclusive al de la Nación. En términos porcentuales esta última creció un 8,25%. En el cuadro siguiente la Dirección de Estadísticas de La Rioja compara a distintas provincias.<sup>17</sup>

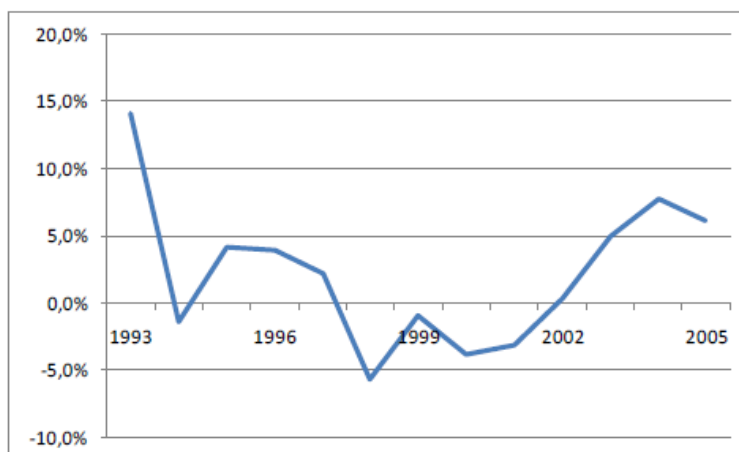
*Cuadro 4*  
*Comparación de Economías Provinciales y Nación PBG, PBI y tasas de crecimiento*

	1993	2003	Tasa de crecimiento
Argentina	236.504.980	256.023.462	8,25%
Mendoza	8.107.520	8.996.576	10,97%
La Rioja	1.163.428	1.661.782	42,82%
Córdoba	17.935.346	20.519.042	14,41%

Fuente: Consejo Federal de Inversiones. Dirección de Estadísticas de la Rioja.

Por otro lado la provincia de San Luis presenta las tasas de crecimiento de su economía como se muestra en el gráfico 9 a continuación. Al compararse la evolución de crecimiento del PBG con el de la Nación se puede observar que tiene un comportamiento similar, por lo cual no aparecerían actualmente brechas que justifiquen cubrirse.

*Gráfico 9*  
*Tasa de crecimiento del PBG de San Luis*



Fuente: elaboración del CEM en base a datos del Gobierno de San Luis.

<sup>17</sup> *Ibidem.*

**Tabla 1**  
**Medición del impacto de las políticas promocionales en el Nuevo Cuyo**  
**a partir de la evolución del PBG**  
 En \$/Habitante (a precios constantes de 1993) y en Números Índice (1980=100)

Provincias	Catamarca		La Rioja		Mendoza		San Juan		San Luis		Promedio Nacional	
	\$/hab	índice	\$/hab	índice	\$/hab	índice	\$/hab	índice	\$/hab	índice	\$/hab	Índice
<b>1980</b>	3.112	100	2.446	100	6.654	100	3.832	100	2.623	100	6.239	100
<b>1985</b>	3.440	111	2.549	104	5.497	83	3.571	93	3.681	140	5.756	92
<b>1990</b>	3.935	126	4.549	186	5.241	79	3.521	92	6.649	253	5.542	89
<b>1995</b>	3.787	122	4.674	191	6.173	93	3.953	103	6.969	266	6.714	108
<b>2000</b>	4.500	145	4.573	187	6.429	97	3.986	104	6.754	257	7.356	118
<b>2005</b>	3.704	119	4.341	177	7.603	114	4.730	123	6.633	253	7.566	121

Fuente: BRACELI, Orlando, **Los sistemas promocionales nacionales... op. cit.**

**Tabla 2**  
**Participación respecto al Total Nacional y en Números Índice (1980= 100)**

Provincias	Catamarca		La Rioja		Mendoza		San Juan		San Luis		Total 24 jurisdicciones	
	%	índice	%	índice	%	índice	%	índice	%	índice	%	Índice
<b>1980</b>	0,37	100,00	0,23	100	4,57	100	1,02	100	0,32	100	100	100
<b>1985</b>	0,47	125,99	0,28	122,05	4,12	90,20	1,02	99,63	0,53	163,77	100	100
<b>1990</b>	0,59	157,99	0,56	243,90	4,10	89,76	1,06	103,25	1,06	329,23	100	100
<b>1995</b>	0,50	133,68	0,52	224,81	4,00	87,65	1,01	98,39	0,99	306,98	100	100
<b>2000</b>	0,57	154,40	0,50	218,17	3,82	83,67	0,95	93,10	0,94	292,64	100	100
<b>2005</b>	0,49	131,59	0,50	218,77	4,41	96,61	1,13	110,46	0,97	301,16	100	100

Fuente: **Ibíd.**

A través de las tablas anteriores podemos ver en detalle los perjuicios económicos que los regímenes de promoción industrial, en particular el régimen vinculado a las provincias del Nuevo Cuyo, provocaron en la Provincia de Mendoza. Una forma indirecta de medir los resultados adversos es analizar el comportamiento del PBG en las últimas dos décadas, comparándolo con el de las provincias promocionadas:

El ingreso por habitante de todas las provincias ha crecido a un ritmo superior al de la Provincia de Mendoza desde 1980.

En conclusión podemos decir que las provincias promocionadas mejoraron su participación respecto del total nacional de las 24 jurisdicciones provinciales, excepto de la provincia de Mendoza que la disminuyó.



## 2. Estimación de la pérdida de actividad para Mendoza

El documento del CEM 1999 calculó la pérdida de producción acaecida desde la puesta en vigencia del régimen promocional hasta 1993. En aquel trabajo la pérdida estimada de actividad alcanzaba a \$1.195 millones anuales, la que perpetuada y en términos de valor presente, a pesos de abril de 1991, alcanzaba a \$14.800 millones.<sup>18</sup>

En el trabajo realizado por el CEM en agosto de 2011, actualiza (reexpresa) el valor calculado para el año 1993, pudiendo determinar que para el año 2010 la pérdida asciende a \$29.894 millones.

*Cuadro 5*  
*Estimación de la Pérdida de Valor de la Producción de Mendoza*  
*Período 1993-2010. En millones de 2010*

<b>Crecimiento medio anual (%)</b>	
Mendoza	3,7
Provincias promovidas	4,8
Diferencial	1,1
<b>Costo Anual del crecimiento diferencial</b>	
En valor Agregado (en M de \$ de 1993)	132
En Valor bruto de la Producción (en M de \$ de 1993)	532
En Valor Bruto de la Producción (en M de \$ de 2010)	2.586
<b>Valor Actual del Costo del crecimiento diferencial</b>	
En Valor bruto de la Producción (en M de \$ de 2010)	32.330

Fuente: CEM, **Actualización del impacto económico... op. cit.**

Conjuntamente para estimar la pérdida de actividad económica para Mendoza en el período 1993 hasta 2010, resulta de gran importancia analizar el diferencial entre la tasa de crecimiento de nuestra provincia y la tasa promedio de crecimiento de las provincias promocionadas, y la relación entre el valor agregado y el valor bruto de la producción de Mendoza.

Por lo tanto, es importante destacar que, en el período 1993-2010 las provincias promocionadas crecieron, en promedio, 1,1% anual (Diferencial) por encima de Mendoza, lo que implica una potencial pérdida de valor agregado para Mendoza de \$132,2 millones anuales en pesos de 1993, equivalentes a \$532 millones anuales en términos de producción, que expresados en pesos de 2010, significan \$2.586 millones anuales.

<sup>18</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Informe Mensual Agosto 2010, op. cit.**

Este último valor, perpetuado al 8% anual, da como resultado una pérdida potencial de actividad económica de \$32.330 millones de pesos de 2010.

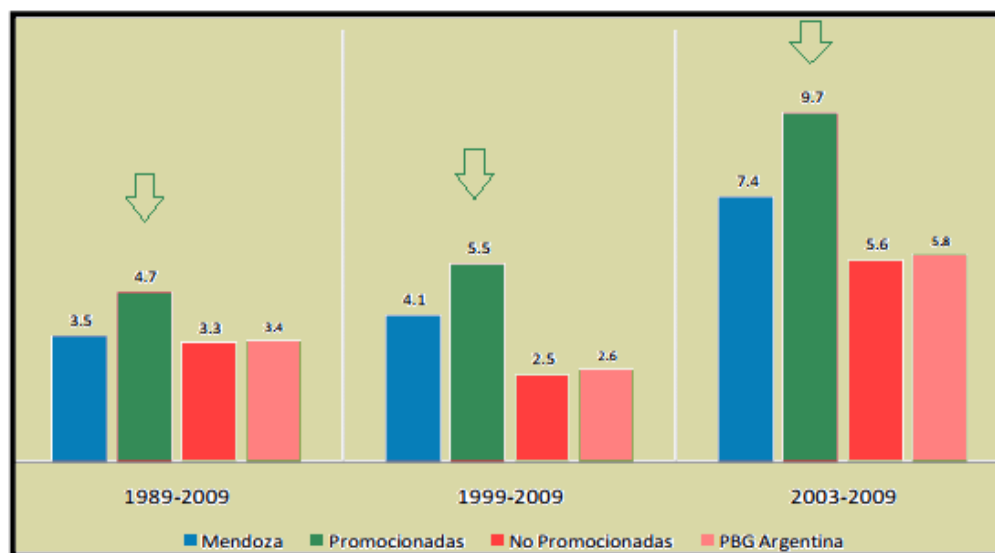
Si consideramos que la pérdida estimada de actividad económica para la provincia de Mendoza en el período de 1973-1993 fue de \$29.894 millones, el sacrificio total para la Provincia desde el inicio del régimen hasta 2010 se estima en \$62.224 millones.<sup>19</sup>

### 3. Análisis del PBG y PBI: Valores totales

El crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) es uno de los principales indicadores de desempeño económico de un país, región o provincia.

En el gráfico 10 se presenta el crecimiento económico comparado de Mendoza, las provincias alcanzadas por la promoción industrial, las provincias no alcanzadas por la promoción (excluyendo Mendoza) y el total país, para tres intervalos de tiempo: 1989-2009, 1999-2009 y 2003-2009.<sup>20</sup>

*Gráfico 10*  
*Producto Bruto Geográfico*  
*Tasa media anual de crecimiento (%)*  
*Periodos y provincias seleccionadas. 1989/2009*



Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el informe de agosto de 2011 del CEM.

<sup>19</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Informe Mensual Agosto 2011** (Mendoza, 2011).

<sup>20</sup> **Ibidem.**

Puede observarse que, entre 1989 y 2009, Mendoza muestra un crecimiento medio anual de 3,5%, similar al registrado por las provincias en su conjunto (3,4%) y las no alcanzadas por la promoción (3,3%). En dicho período las provincias promocionadas tuvieron un crecimiento medio anual del orden del 4,7%, un crecimiento 43% mayor al registrado por el conjunto de las provincias argentinas y 35% más que el de la provincia de Mendoza.

Considerando el sub-período 2003-2009, la provincia de Mendoza mostró un destacado crecimiento de 7,4% promedio anual, mientras que las provincias en su conjunto y las no promocionadas obtuvieron un crecimiento de 5,6% y 5,8%, respectivamente. Sin embargo, el crecimiento de Mendoza evolucionó por debajo del de las promocionadas, que se ubicó en torno al 9,7% anual.

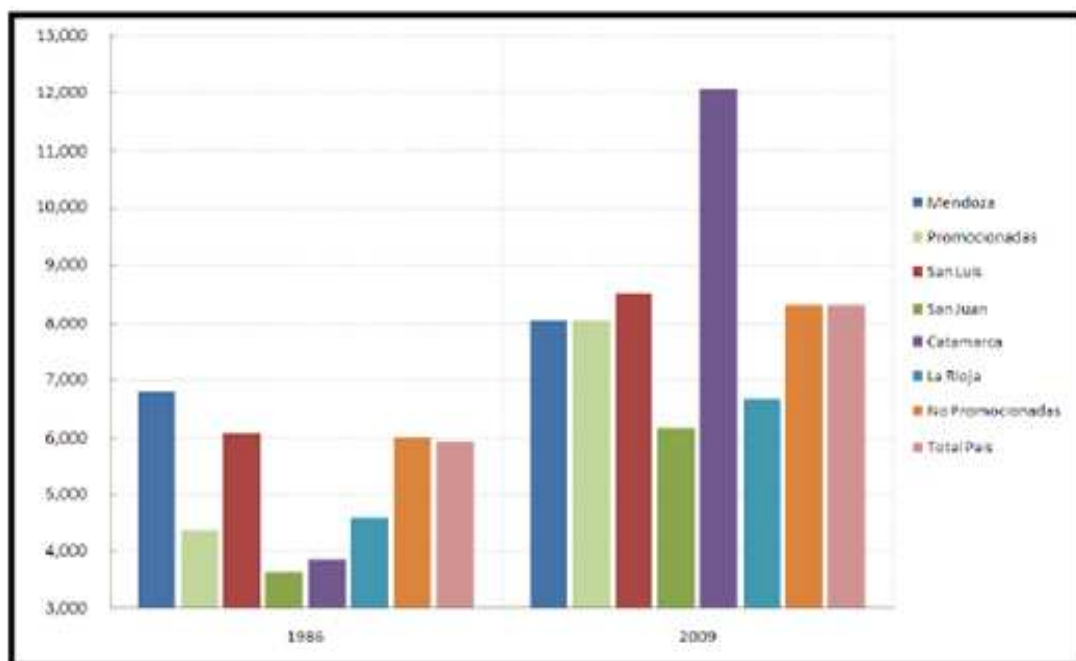
Finalmente, considerando la última década (1999-2009), las provincias promocionadas mostraron un crecimiento sustancialmente superior al promedio nacional, al de las provincias no alcanzadas por el régimen y al de Mendoza en particular.

Por lo tanto en los veinte años transcurridos desde la implementación del régimen promocional pudimos observar un incremento en el PBG de las provincias promocionadas superior al de las provincias no alcanzadas por el mismo y al de Mendoza. Este dinamismo les ha permitido a las provincias incluidas en el régimen de promoción industrial que avanzaran en el cierre de la brecha de producto con las restantes provincias de Argentina.

#### **4. Análisis del PBG y PBI: Valores per cápita**

El producto per cápita es un indicador que permite aproximar el nivel de bienestar de una economía. Tal como se observa en el gráfico 11, hacia mediados de la década del 80 las provincias promocionadas, con la excepción de San Luis, se encontraban entre las más rezagadas del país. Asimismo, Mendoza era una de las provincias con mayor PBG de bienestar, ubicándose holgadamente por encima del promedio nacional. Esa situación cambió radicalmente hacia 2009, ya que no se observan diferencias de magnitud entre el producto per cápita de Mendoza y el de las provincias promocionadas en conjunto.

**Gráfico 11**  
**Producto Bruto Geográfico per cápita**  
**Períodos y provincias seleccionadas. Pesos 1993**



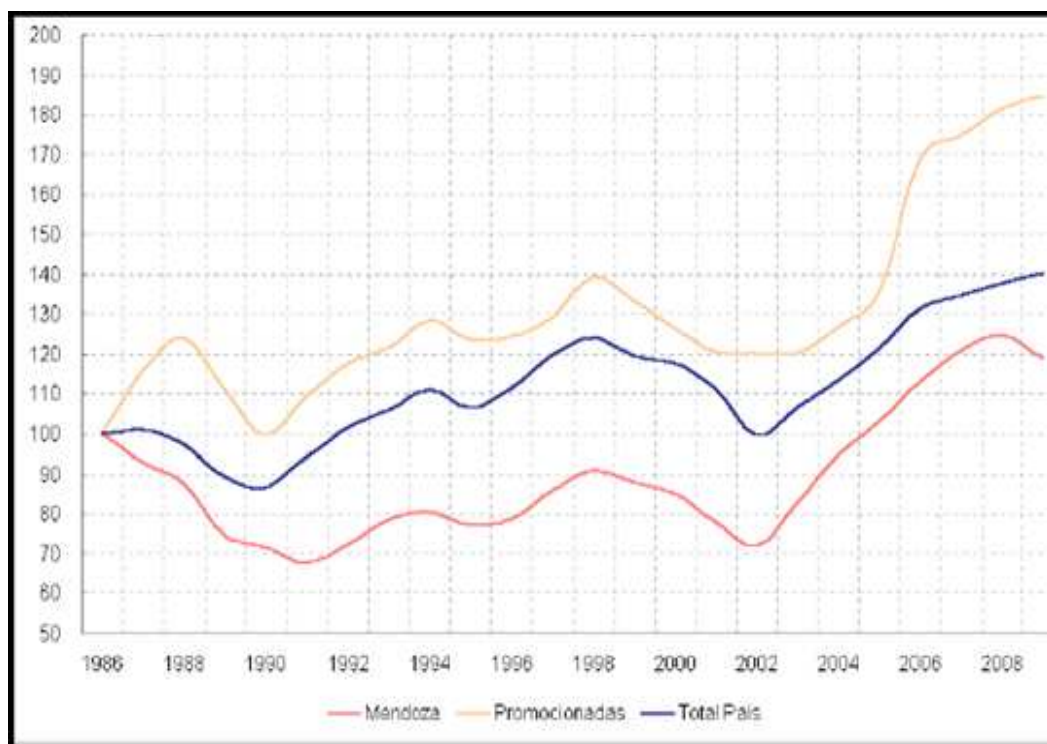
Fuente: CEM, *Actualización del impacto económico...* op. cit.

Considerando individualmente la situación de las provincias, se observa que San Luis y Catamarca han superado el nivel de producto per cápita de Mendoza y del país. Entre las provincias promocionadas, el dinámico crecimiento económico le permitió a San Juan y La Rioja avanzar en el cierre de la brecha de producto respecto a las provincias no promocionadas y al conjunto del país. Nuestra provincia, que en 1986 tenía un PBG por habitante superior al nacional, al cabo de dos décadas se encuentra en un nivel inferior al del país.

En ese contexto, desde mediados de la década de los 80, momento en el que rige plenamente la promoción industrial, el PBG "per cápita" de la provincia de Mendoza crece menos dinámicamente que el de las provincias promocionadas y del total país, lo que lleva a la provincia a perder su posición relativa respecto de las promocionadas y del total país, según puede observarse en el gráfico 3. En efecto, tomando como base igual a 100 el año 1986, Mendoza pierde rápidamente posiciones, con tasas de crecimiento del PBG per cápita que se ubican entre 40 y 50% por debajo de las verificadas en las provincias promocionadas.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> *Ibidem*.

**Gráfico 12**  
**Producto Bruto Geográfico per cápita**  
 Periodos y provincias seleccionadas. Pesos de 1993 (1986=100)



Fuente: **Ibíd.**

## 5. Valor Bruto de la producción

El valor bruto de la producción es la suma total de los valores de bienes y servicios producidos por una sociedad independientemente de que se trate de insumos, es decir, bienes intermediarios que se utilizan en el proceso productivo o de artículos que se destinan al consumidor final. Por lo tanto incluye el valor de todos los productos sin considerar si son de consumo intermediario o de consumo final. En el caso del Gobierno General, es igual a la suma de los costos de los bienes y servicios producidos. El valor Bruto de la producción, también es igual al consumo intermedio más el valor agregado o PBI.<sup>22</sup>

El cuadro 6 presenta la evolución intercensal del Valor Bruto de Producción Industrial (VBPI), expresado a precios del productor. Cabe mencionar que entre 1973 y 2003, el VBPI para el total país se incrementó 97%, mientras en las provincias promocionadas se multiplicó

<sup>22</sup> ECO FINANZAS, **Valor bruto de la producción**, disponible en [http://www.eco-finanzas.com/diccionario/V/VALOR\\_BRUTO\\_DE\\_LA\\_PRODUCCION.htm](http://www.eco-finanzas.com/diccionario/V/VALOR_BRUTO_DE_LA_PRODUCCION.htm) [feb/13].

por 8 (aumento de 705,3%). En las provincias no promocionadas se registró un aumento del 89% y en Mendoza de 88%. Sin embargo, dentro del grupo de provincias promocionadas se observaron comportamientos dispares, pues mientras en San Luis el VBPI se multiplicó 25 veces (2400% de aumento), en San Juan se duplicó al aumentar un 106% y en el caso de La Rioja y Catamarca, la producción industrial aumentó 19 y 12 veces respectivamente.<sup>23</sup>

**Cuadro 6**  
**Valor Bruto de la producción 1973, 1984, 1993 y 2003**  
**Provincias y períodos seleccionados**

Provincias	Valor Bruto de Producción								Crecimiento Intercensal %	
	1973	1984	1993	2003	1984	1973	1993	2003	1993-2003	1973-2003
	millones de \$ de 2003				% del Total País				en %	
<b>Mendoza</b>	5.729	6.474	8.638	10.759	5,0	4	4,5	4,8	24,6	87,8
<b>Provincias Promocionadas</b>	1.369	2.993	10.867	11.027	1,2	1,8	5,6	4,9	1,5	705,4
San Juan	944	824	2.172	1.949	0,8	0,5	1,1	0,9	-10,3	106,5
San Luis	231	942	6.457	5.913	0,2	0,6	3,3	2,6	-8,4	2.460,80
Catamarca	79	363	893	960	0,1	0,2	0,5	0,4	7,4	1.115,40
La Rioja	115	865	1.344	2.206	0,1	0,5	0,7	1	64,10	1.810,90
<b>Provincias no Promocionadas</b>	106.567	154.011	173.912	201.747	93,8	94,2	89,9	90,3	16,00	89,3
Total del País	113.665	163.478	193.417	223.533	100	100,0	100,0	100	15,6	96,7

Fuente: **Ibíd.**

En cuanto a la evolución intercensal de la participación provincial en el valor bruto de producción industrial a nivel nacional, las provincias promocionadas pasaron del 1,2% en 1973 al 4,9% en 2003, mientras que las provincias no promocionadas redujeron su participación del 93,8% al 90,3% en el mismo período. Mendoza, en tanto, redujo su participación relativa del 5,0% al 4,8%.

## 6. Valor Agregado en las actividades industriales

El fenómeno del crecimiento económico está asociado a la generación de valor en las actividades productivas, por lo tanto resulta relevante analizar el análisis de la evolución intercensal (1973-2003) del valor agregado de la actividad industrial, que se presenta en el siguiente cuadro, expresado a precios del productor y en moneda comparable.

En el cuadro 7 se observa que para el total país el producto industrial creció alrededor de 61%, magnitud algo superior a la del conjunto de provincias no promocionadas (55%). En las

<sup>23</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Informe Mensual Septiembre 2011, op. cit.**

provincias favorecidas con la promoción industrial creció 481%, destacándose los casos de San Luis (1900%) y La Rioja (1600%). En Mendoza, el valor agregado industrial creció 82%.

En cuanto a la participación en el valor agregado industrial a nivel nacional, las provincias promocionadas aumentaron del 1,2% al 4,2%, mientras que en Mendoza pasó del 4,4% al 5%.<sup>24</sup>

**Cuadro 7**  
**Valor Bruto de la producción 1973, 1984, 1993 y 2003.**  
**Provincias y períodos seleccionados**

Provincias	Valor Agregado Bruto								Crecimiento Intercensal %	
	1973	1984	1993	2003	1984	1973	1993	2003	1993-2003	1973-2003
	millones de \$ de 2003				% del Total País				en %	
<b>Mendoza</b>	2.109	3.557	3.432	3.840	4,4	4,4	5,2	5	11,9	82
<b>Provincias Promocionadas</b>	559	1.383	3.210	3.249	1,2	1,7	4,9	4,2	1,2	481,2
San Juan	411	405	674	660	0,9	0,5	1	0,9	-2,1	60,6
San Luis	83	456	1.813	1.658	0,2	0,6	2,8	2,1	-8,5	1.896,70
Catamarca	28	134	324	318	0,1	0,2	0,5	0,4	-1,8	1.020,00
La Rioja	36	389	399	613	0,1	0,5	0,6	0,8	53,50	1.581,10
<b>Provincias no Promocionadas</b>	45.461	75.638	59.259	70.382	94,5	93,9	89,9	90,9	18,80	54,8
Total del País	48.130	80.578	65.901	77.471	100	100,0	100,0	100	17,6	61

Fuente: **Ibíd.**

<sup>24</sup> **Ibíd.**

## Capítulo III

### Efectos fiscales de la promoción industrial

En el presente punto se analizan algunos aspectos referidos a este tema.

#### A. Costo fiscal

El efecto de los beneficios impositivos otorgado por la ley 22.021 y el decreto 804/96 (diferimientos impositivos y exenciones para el impuesto a las ganancias, bienes personales e IVA) sobre la producción de las cuatro provincias, fue positivo para ellas, como contrapartida, el régimen ha significado altos costos fiscales.

Para calcular el costo fiscal para Mendoza, primero se debe estimar el costo fiscal de la promoción industrial para Argentina, ya que el primero de ellos se calcula en función del costo fiscal para toda Argentina.

Este costo surge del hecho que el otorgamiento de beneficios fiscales promocionales lleva asociado una pérdida de la recaudación tributaria, denominada "gasto tributario", equivalente al monto de ingresos que el Estado Nacional deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria.<sup>25</sup>

En el trabajo realizado por el Consejo Empresario Mendocino en el año 1999, denominado "Impacto Económico de los Regímenes de Promoción de las Provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca", se estimó el costo fiscal de la promoción industrial distinguiendo dos períodos:

---

<sup>25</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, *Informe Mensual Agosto 2011*, op. cit.

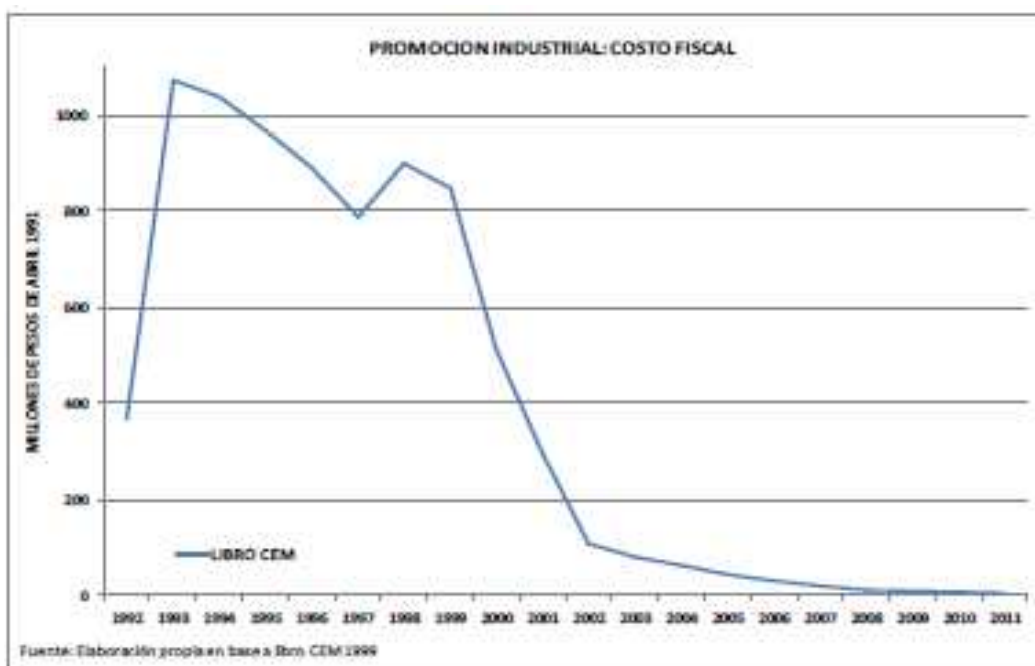


- Hasta el año 1991, en el que el acceso a los beneficios se realizaba mediante el descuento directo que hacía el contribuyente de su declaración de impuestos al utilizar los beneficios que se le concedieran, y:
- A partir del año 1992, en que se lleva a cabo una reforma cuyos primeros pasos consistieron en un reempadronamiento de proyectos y de 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.

De acuerdo al trabajo CEM 1999, que presentaba la información oficial sobre el costo fiscal total para la Ley 22.021 y modificatorias (Decreto 2.054/92), y el costo fiscal resultante del Decreto 804/96, expresados en millones de pesos de Abril de 1991, el costo fiscal ascendía a:

- Hasta 1991: \$9.500 millones.
- Período 1992-2010 (incluyendo el impacto del Decreto 804/96): \$8.050 millones.
- Diferimientos de impuestos estimados en \$300 millones.

*Gráfico 13*  
*Costo fiscal de la promoción industrial*  
*estimación año 1999*



Fuente: **Ibíd.**

En cuanto al impacto fiscal para Mendoza podemos mencionar que el costo estimado en términos de recaudación alcanzaba un valor actual neto de \$1.800 millones, por menor transferencia de recursos coparticipados desde la Nación y por menor recaudación propia. Esta cifra representaba 1,2 veces el gasto público provincial anual o 1,7 veces la deuda pública de Mendoza en 1999.<sup>26</sup>

En síntesis, los mencionados costos pueden observarse en el cuadro siguiente:

*Cuadro 8*  
*Costos comparativos*

Pérdida para...	Costo Fiscal a precios de 1999
Estado Nacional	\$ 31.450 millones
Provincia de Mendoza	\$ 1.800 millones

Fuente: Cuadro de elaboración propia según Informe CEM (1999).

El Consejo Empresario Mendocino (CEM) (de ahora en adelante se hace referencia a la sigla) en base a datos del Banco Mundial, de la AFIP y estimaciones propias, calculó el costo fiscal del régimen promocional de las cuatro provincias en \$17.850 millones (en el año 1.999) y el valor actual neto (VAN) del costo fiscal al momento del estudio (con una tasa de descuento del 8%) fue estimado en \$31.450 millones, este valor representaba para el Estado Nacional haber dejado de recaudar un monto cuyo valor actual neto equivalía al 21% de la deuda externa argentina o el 11,3% de su PBI.

El 95% del costo fiscal anteriormente mencionado corresponde a la exención por el pago de IVA correspondiente a las provincias promovidas.

Tomando en cuenta que el valor actual neto (VAN) de la inversión en proyectos promovidos en las cuatro provincias alcanzó los \$11.018 millones, dicho estudio concluyó que el Estado Nacional tuvo un costo equivalente a 2,86 veces la inversión generada, es decir, le hubiera sido más beneficioso otorgar un subsidio por el monto total de la inversión antes que afrontar los costos del régimen promocional.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, *Informe Mensual Septiembre 2011, op. cit.*

<sup>27</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, *Informe Mensual Agosto 2011, op. cit.*

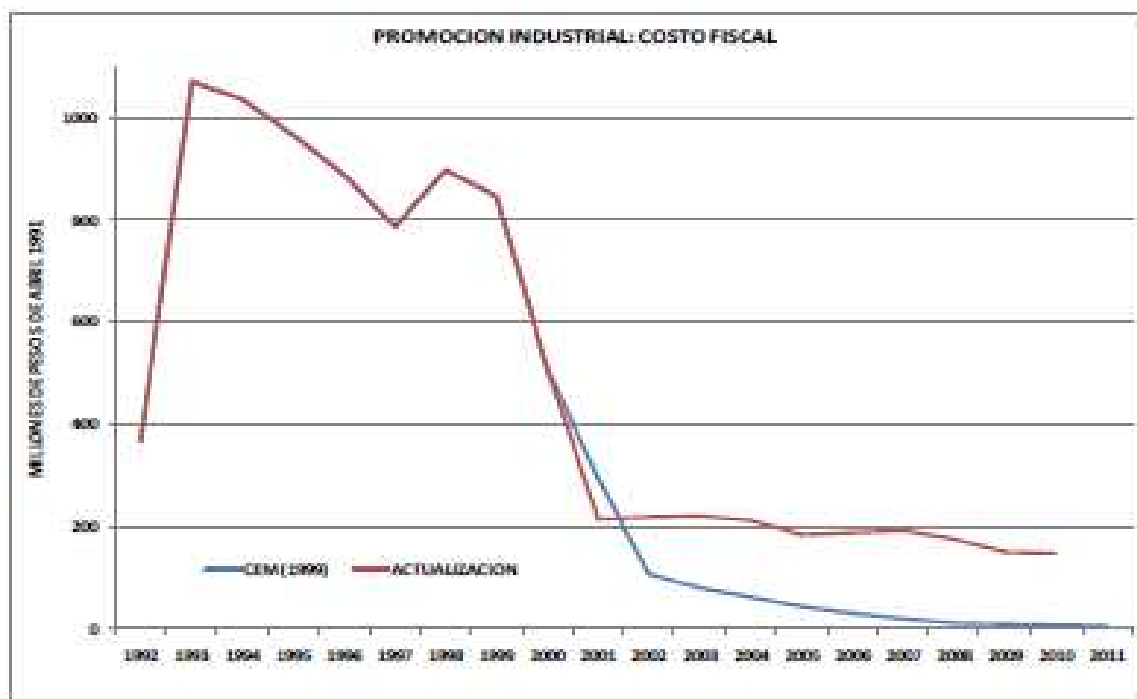
## 1. Actualización del cálculo del costo fiscal para Argentina, según CEM 2011

En el nuevo trabajo del CEM, se realizó una actualización del costo fiscal del período 2001-2010 sobre la base de nuevos datos proporcionados por AFIP. Dicho cálculo fue necesario debido a que las provincias otorgaron excepciones, prórrogas y reasignaciones, posteriormente legalizadas en las respectivas leyes de presupuesto, que implicaron mayores costos económicos para la Nación y para la provincia de Mendoza.

Del análisis surge que el valor inicialmente estimado por CEM 1999 en \$658 millones alcanzó en realidad los \$1.848 millones (ambos montos expresados en pesos de Abril de 1991) luego de computar las prórrogas y excepciones mencionadas.

En el gráfico 14 que se muestra a continuación permite observar la diferencia entre el costo fiscal hasta 2010 estimado en CEM 1999 y el verificado para el mismo período en el documento CEM 2011, teniendo en cuenta nuevos datos de AFIP.

Gráfico 14  
Costo fiscal de la promoción industrial.  
Actualización año 2011



Fuente: CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, *Actualización del impacto económico...* op. cit.

El documento CEM 2011 destaca que "la discrecionalidad en la aplicación de las normas de promoción a partir del año 1999 y el impacto económico resultante, fundamentan y

*ratifican los cuestionamientos acerca de la eficiencia de los regímenes de promoción, como también del hecho que las mismas provincias promocionadas actúen como autoridad de aplicación... Este tipo de sistemas conlleva un costo económico adicional derivado de la incertidumbre sobre la dimensión de su impacto, de modo que resulta verdaderamente dificultoso un análisis objetivo "ex ante" de sus costos y beneficios".*

Como consecuencia del ajuste por prórrogas y excepciones, el Costo Fiscal actualizado del régimen de promoción industrial de las cuatro provincias es equivalente a \$18.953 millones de abril de 1991, desagregados de la siguiente forma:

- Hasta 1991: \$9.500 millones.
- Período 1992-2010: \$9.153 millones (\$1.103 millones superior al estimado en CEM 1999).
- Diferimientos por un valor de \$300 millones.

*Cuadro 9  
Comparación Costo Fiscal de la Promoción Industrial  
En millones de \$ de Abril de 1991*

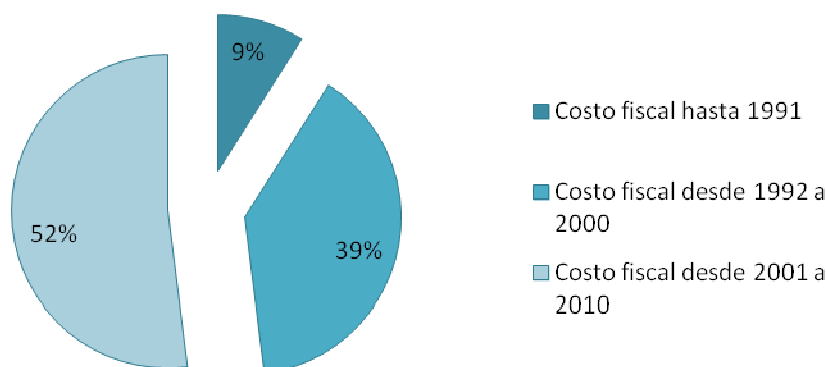
Concepto	Actualización CEM 2011	CEM 199	Diferencia
Costo fiscal hasta 1991	9.500	9.500	0
Costo 1992-2010	9.153	8.050	1.103
Diferimiento 1992-2010	300	300	0
Costo Fiscal total	18.953	17.850	1.103
Valor Actual del Costo Fiscal Total	33.379	31.450	1.929

Fuente: **Ibíd.**

La actualización de dichos valores por el CEM desde abril de 1991 para expresarlos en pesos del año 2010, el costo fiscal total para Argentina de la promoción industrial de las cuatro provincias alcanza los \$ 101.724 millones.

El gráfico 15 desagrega el costo fiscal por período del régimen industrial. Del análisis del mismo se desprende que a pesar de que a partir del año 1988, el régimen ya no contemplaba la aprobación de nuevos proyectos (incorporación de nuevos proyectos al régimen), sino sólo ajustes y prórrogas, el costo fiscal incurrido en los períodos 1992-2000 y 2001-2010 representó el 39% y el 52% del total, respectivamente.

**Gráfico 15**  
Desagregación del costo fiscal nacional (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEM. Informe mensual Agosto 2011.

En resumen, el costo fiscal efectivamente incurrido por el régimen de promoción hasta el año 2010, expresado en términos de valor actual, manteniendo para su cálculo la tasa de descuento del 8% anual, alcanza a \$33.379 millones de Abril de 1991 y a \$179.152 millones del año 2010.

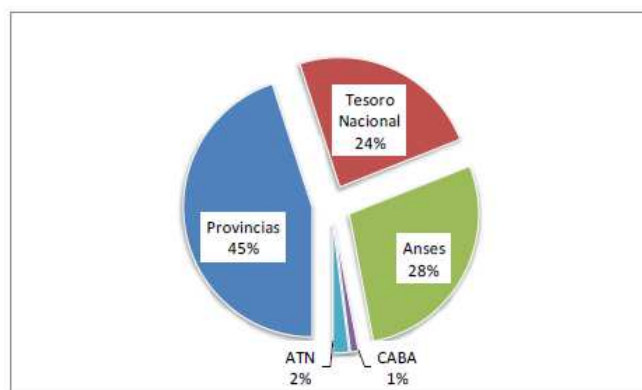
Esto es equivalente al 12,4% del PIB promedio de Argentina del año 2010, 27,4% de la deuda pública del Sector Público Nacional al 31/12/10 y a 43,4% del gasto público nacional del año 2010.

## 2. Daño fiscal a otras provincias

Es importante destacar que el costo fiscal de un régimen de exención es asumido por distintos agentes económicos tales como las provincias, Nación, jubilados, debido a que los impuestos eximidos son coparticipables y esta exención hace que la recaudación de impuestos disminuya y en consecuencia el importe a coparticipar entre las provincia también se vea reducido .

En el siguiente gráfico se pretende mostrar en qué proporción se asumen las pérdidas del sistema de promoción, en donde queda expuesto que el costo fiscal del régimen de exención impositivo es asumido principalmente por las provincias en su conjunto (45%), el Estado Nacional (24%) y la ANSES (28%).

Gráfico 16

*Distribución del Costo Fiscal*

Fuente: Sistema Coparticipación de Impuestos.

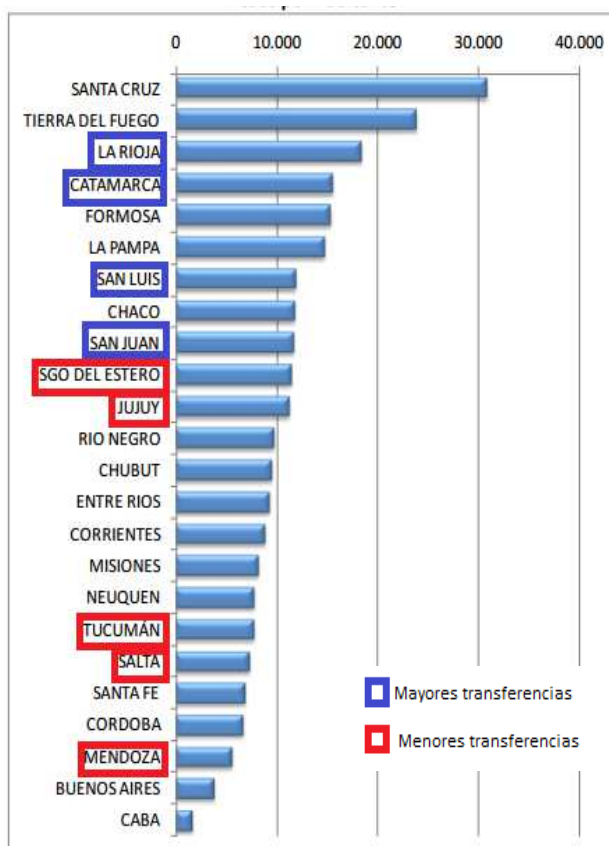
Adicionalmente al costo fiscal soportado por las provincias, nación, jubilados hay que tener en cuenta el efecto de la distribución discrecional de recursos, mediante las transferencias que realiza la Nación a las provincias. Considerando dichas transferencias tanto automáticas como no automáticas por habitante, se observa que durante los últimos 5 años las provincias promovidas han recibido más dinero por habitante que Mendoza. Como se muestra en el gráfico siguiente la provincia de Mendoza es una de las que recibe menos, estando anteúltima en relación a todas las provincias de Argentina.

Un informe del Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA) afirma que solamente el 13% del total de la recaudación a nivel nacional se destina a las provincias del norte. En las provincias del centro y sur –región pampeana, Mendoza y la Patagonia– vive el 75% del total de la población del país. En las zonas más rezagadas del norte, en cambio, vive sólo el 25% de la población.<sup>28</sup>

Teniendo en cuenta el análisis de las transferencias que realiza la Nación a las provincias y el informe del (IDESA) que mencionamos anteriormente se puede concluir que las provincias del Norte de la Argentina son las que presentan indicadores que justificarían el incremento en el nivel de transferencias o en su defecto un nuevo régimen de promoción atendiendo a las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

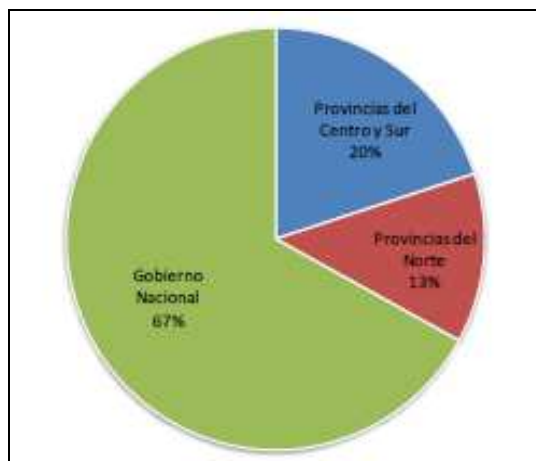
<sup>28</sup> INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINO (IDESA), **Provincias pobres reciben sólo el 13% de la recaudación nacional**, disponible en <http://www.idesa.org/sites/default/files/documentos/2008-07-13%20Informe%20Nacional.pdf> [feb/13].

**Gráfico 17**  
*Relación fiscal nación – provincias*  
*Transferencias automáticas y no automáticas a las provincias*  
*Pesos por habitante*



Fuente: elaboración propia en base informe CEM Julio 2010.

**Gráfico 18**  
*Destino de la recaudación nacional*



Fuente: IDESA en base a Ministerio de Economía.

### **3. Estimación del costo fiscal para la provincia de Mendoza**

Como ya mencionamos anteriormente teniendo en consideración el cálculo del costo fiscal del régimen promocional para el país, es posible estimar el impacto fiscal del régimen promocional sobre Mendoza. Dicho impacto fiscal para una provincia no promocionada puede desagregarse en dos componentes.

#### ***a) Estimación del costo fiscal directo para Mendoza***

Según la Ley 23.458 de Coparticipación Federal de Impuestos dispone que el coeficiente de distribución secundaria correspondiente a la provincia de Mendoza es del 4,33% sobre la masa de impuestos coparticipables. Por lo que en base al valor actual neto del costo fiscal calculado más arriba, y que asciende a \$179.152 millones, el VAN del costo fiscal directo del régimen de promoción industrial para Mendoza, expresado en pesos de 2010 sería de a \$7.757 millones referencia del trabajo del CEM agosto 2011.

A los \$7.757 hay que sumar el monto de los menores recursos recibidos del Gobierno Nacional por programas sociales, como consecuencia de menores ingresos. Este monto alcanza a \$1.087 millones, en términos de valor actual neto y en pesos de 2010.

Por lo que el régimen de promoción le ha generado a Mendoza la pérdida fiscal directa (en términos de VAN y expresada en pesos de 2010) de \$8.844 millones.

#### ***b) Estimación del costo fiscal indirecto para Mendoza***

El valor actual de la pérdida de actividad económica durante el período completo de vigencia de beneficios promocionales se estima en \$62.224 millones de 2010 (teniendo en cuenta una tasa del Impuesto a los Ingresos Brutos promedio ponderado por sectores de actividad del 2,32%) En consecuencia, el costo fiscal indirecto resultante es de \$1.444 millones de 2010.

#### ***c) Costo fiscal total para Mendoza***

Por lo anteriormente expuesto considerando tanto los costos fiscales directos e indirectos ocasionados por el régimen de promoción industrial de las Cuatro Provincias, el costo fiscal total para Mendoza alcanza a un valor actual de \$10.288 millones de 2010, equivalente al 130% de los recursos totales del Presupuesto 2010 aprobado por la Legislatura.



Con ello, se podrían haber construido en Mendoza aproximadamente 2.000 escuelas o 1.000 megaescuelas como la del Barrio La Favorita que alberga a más de 1.000 alumnos. Alternativamente, se podrían haber construido 340 hospitales como el Hospital de Las Heras, Dr. Ramón Carrillo.<sup>29</sup>

Concluimos diciendo que el costo fiscal de la promoción industrial surge de la pérdida de ingresos fiscales por parte de nuestra provincia, que tiene su origen en:

- La pérdida de ingresos tributarios de origen nacional, debido a la disminución en la recaudación de impuestos coparticipables como consecuencia de la promoción. Dado que se tratan de recursos fiscales que recauda centralizadamente el Gobierno Nacional y que transfiere a la Provincia, su reducción nos afecta directamente.
- La pérdida de ingresos tributarios de origen provincial, fundamentalmente menor recaudación de ingresos brutos, originado por la caída en el nivel de actividad económica en la provincia atribuible al régimen promocional que beneficia a otras provincias.

## **B. Impacto total para la provincia de Mendoza**

Al computar el costo fiscal y el costo por pérdida de actividad económica, la pérdida total para Mendoza del régimen de promoción industrial de las cuatro provincias aledañas se estima en alrededor de \$72.512 millones, desde la puesta en marcha del régimen hasta el año 2010.

*Cuadro 10*  
*Impacto económico total para la provincia de Mendoza*

Concepto	CEM 1999 (VAN en M d \$ 1991) Periodo 1973-1993	Actualización CEM 2011 (VAN en M de \$ 2010) Periodo 1973-2010
Costo fiscal total	1.800	10.288
Pérdida nivel de actividad	14.800	1973-1993: 29.894 1993-2010: 32.330 Total: 62.224
Pérdida total	16.600	75.512

Fuente: CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Actualización del impacto económico op. cit.**

<sup>29</sup> CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Informe Mensual Agosto 2011, op. cit.**

### **C. Impacto total de la implementación del régimen**

En este apartado haremos un resumen de los costos y efectos que provocó la implementación del régimen, teniendo en cuenta todos los aspectos detallados anteriormente.

El producto industrial creció alrededor de 61%, magnitud algo superior a la del conjunto de provincias no promocionadas (55%) mientras que en la participación en el valor agregado industrial a nivel nacional, las provincias promocionadas aumentaron del 1,2% al 4,2%, mientras que en Mendoza pasó del 4,4% al 5% con estos porcentajes se muestra la ineficacia que ha provocado el régimen en las industrias instaladas en las provincias promocionadas.

El costo fiscal total para Argentina de la promoción industrial de las Cuatro Provincias alcanza los \$ 101.724 millones y expresado en términos de valor actual, manteniendo para su cálculo la tasa de descuento del 8% anual, alcanza a \$179.152 millones del año 2010. en base al valor actual neto del costo fiscal mencionado anteriormente, y que asciende a \$179.152 millones, el VAN del costo fiscal directo del régimen de promoción industrial para Mendoza, expresado en pesos de 2010 alcanza a \$7.757 millones además el monto correspondiente a los menores recursos recibidos del Gobierno Nacional por programas sociales, como consecuencia de menores ingresos. Este monto alcanza a \$1.087 millones, en términos de valor actual neto y en pesos de 2010.

Por lo tanto, la pérdida fiscal directa para Mendoza en términos de VAN y expresada en pesos de 2010, alcanza a \$8.844 millones. A los efectos de calcular el costo fiscal indirecto resultante es de \$1.444 millones de 2010. El costo fiscal total para Mendoza alcanza a un valor actual de \$10.288 millones de 2010, equivalente al 130% de los recursos totales del Presupuesto 2010 aprobado por la Legislatura.

Para ir concluyendo con el análisis se debe mencionar que para la implementación de un régimen de promoción se debe tener en cuenta los aspectos mencionados anteriormente para que el resultado del mismo sea beneficioso para todos o por lo menos que el costo del mismo no sea tan alto como el que le costó a la Argentina durante su vigencia.

## **Capítulo IV**

### **Aspectos esenciales a tener en cuenta en la implementación de un régimen de promoción**

Al considerar la implementación de un régimen de promoción se debe tener en cuenta una serie de aspectos que nombraremos a continuación para que dicha medida de política económica pueda ser evaluada adecuadamente:

#### **A. Un régimen de promoción debería ser un mecanismo de asignación de recursos**

Se debería tratar al régimen de promoción como un mecanismo de asignación de recursos.

En diversos trabajos se ha abordado esta problemática, tanto a nivel provincial como nacional; sin embargo se observa que en la mayoría de los casos no se trata el problema integralmente; no se han abordado los distintos mecanismos de asignación de recursos, ni tampoco se ha estudiado la totalidad de los gastos tributarios, sino exclusivamente se ha hecho referencia a los regímenes promocionales específicos.<sup>30</sup>

#### **B. Un régimen de promoción debe analizarse como un proyecto de largo plazo**

Se debería realizar el análisis del régimen de promoción de la misma forma que se analiza la conveniencia o no de un proyecto a largo plazo (con una evaluación previa antes de su implementación).

No se han observado proposiciones metodológicas y normativas para avanzar en el uso de dichos instrumentos de una manera más racional, de manera de que se posibilite medir los costos y beneficios de dichas medidas. En las últimas tres décadas se ha hecho un uso indiscriminado de los sistemas y políticas fiscales promocionales, en muchos casos generando perjuicios a algunas

---

<sup>30</sup> BRACELI, Orlando, **op. cit.**

regiones o sectores, sin estar asegurado que los beneficios marginales sociales de la zona beneficiada fueran superiores a los costos. En lugar de promover el crecimiento a nivel agregado, en muchos casos se han producido fuertes procesos de redistribución de recursos entre regiones, con importantes costos sociales, económicos y fiscales.

En este contexto, es necesario que la provincia conozca a fondo todo lo vinculado a este mecanismo de asignación de recursos, su magnitud, sus características, estudie los costos que le han generado y disponga de propuestas alternativas para el manejo de los mismos, generando nuevos elementos para encarar un debate a nivel nacional.

### **C. Un régimen de promoción debe abordarse en el marco del proceso de asignación de recursos**

Los sistemas promocionales constituyen instrumentos de política económica, de distinta naturaleza, que buscan influir en la asignación natural de recursos que surge del mercado; cuando éste por sí sólo no puede garantizar la obtención del objetivo de bienestar social perseguido. Por lo que son un instrumento de asignación de recursos más y por lo tanto deberían abordarse en el marco del proceso de asignación de recursos global; entonces los sistemas promocionales no debieran abordarse en forma aislada sino conjuntamente con el resto de los mecanismos de asignación de recursos, de manera de poder realizar un análisis integral como ya mencionamos precedentemente y de esta forma se potenciarían sus resultados conjuntos y se podría evaluar el proceso de asignación de recursos integralmente (junto con los presupuestos nacionales y provinciales, etc.).<sup>31</sup>

Los sistemas promocionales pueden diseñarse a partir de cualquiera de estos mecanismos y adoptar diversas modalidades. Deberían dar respuesta a un conjunto de objetivos de distinta naturaleza y en principio, corresponderse con un modelo de desarrollo explícito, consensuado, que determine el "norte" que guíe las decisiones.

### **D. Un régimen de promoción debe justificarse y controlarse en su cumplimiento**

Se debería definir acabadamente los argumentos que justifican dicho régimen de manera de poder ir controlando su cumplimiento.

---

<sup>31</sup> NUÑEZ MIÑANA, Horacio, *op. cit.*, pág. 235.

Existen argumentos que justifican el uso regímenes por un lado se puede analizar desde la óptica de las imperfecciones del mercado y la provisión de bienes públicos y por otro lado, teniendo en cuenta el objetivo de crecimiento económico, vinculados a estas dos ópticas aparecen los objetivos que le dieron origen a los regímenes de promoción de las provincias de la Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis que son el crecimiento de esas provincias, aumentar el empleo en la misma y la redistribución del ingreso esos fueron los principales objetivos que dieron origen al régimen promocional. El Control del régimen durante todos los años de vigencia fue casi nulo lo que provoca que esta herramienta sea ineficaz e ineficiente para el cumplimiento de los objetivos planteados.

#### **E. Se debería definir los gastos tributarios a considerar en el régimen**

Hay que tener en cuenta todos los gastos tributarios que se generarían con la implementación y ejecución de este régimen y no solamente los que ha considerado el Estado para su cuantificación desde esta última perspectiva, se consideran como tales exclusivamente los casos que provocan pérdidas definitivas en la recaudación. No considerando como gastos tributarios el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada de créditos fiscales en el Impuesto al Valor Agregado, debido a que la pérdida de recaudación a que dan lugar en los años en que estos beneficios se usufructúan es compensada con mayores pagos de impuestos en años posteriores. Si bien los mencionados incentivos generan al Estado un costo de carácter financiero, habitualmente éste no es contabilizado como gasto tributario en los informes que se elaboran sobre el tema cuando en realidad debería considerarse ya que si vamos a abordar el régimen como una verdadera inversión el costo de oportunidad de ese diferimiento también vale mucho.

#### **F. Se debería aplicar medidas de control concomitantes al régimen**

El control del correcto cumplimiento de las condiciones que dan lugar a los beneficios del régimen debería ser un punto central del mismo ya que de esta forma nos aseguraríamos que las cosas se están haciendo se realicen de la forma fijada y que la provincia que esta gozando del beneficio de la promoción sea el que realmente se lo merezca.

Para ir concluyendo podemos decir que la implementación de un sistema de promoción industrial genera efectos no solo en la estructura productiva de la provincias beneficiadas, sino

también en el país, al afectar la recaudación de Estado Nacional y en las provincias vecinas por distorsionar los costos relativos de producción en razón de esto se justifica que se tengan en cuenta los aspectos mencionados anteriormente para que este sistema no resulte un perjuicio para el país tal como el que tuvo que soportar durante todos estos años.

## Conclusiones

Para finalizar haremos algunos comentarios finales que a nuestro juicio tienen relevancia y que surgen de nuestro análisis:

- Si bien el objetivo de la implementación del régimen se cumplió, su aplicación desmedida ha traído como contrapartida importantes costos fiscales para la Nación. En la aplicación de una política Fiscal, el costo no resulta de gran relevancia ya que a la hora de su implementación se deben analizar en forma conjunta todos los puntos de impacto que la misma tendrá para el Estado, pero en determinados casos el análisis aislado del costo puede resultar crucial para decidir la puesta en vigencia o no de un régimen de estas características.
- Teniendo en cuenta el apartado anterior no debemos dejar de mencionar que la implementación del régimen tendría que tener ciertas pautas de seguimiento, fijando estándares de control que puedan resultar vitales para analizar si su utilización sigue siendo beneficiosa o convenga la interrupción del mismo.
- Se debe tener en cuenta el contexto en el cual se crean este tipo de regímenes y si las condiciones actuales se mantienen, ya que la aplicación por periodos excesivamente prolongados trae aparejado como ya vimos costos desmedidos (si la medida no es ventajosa) y por lo tanto costos de oportunidad, ya que dicho gasto público podría aplicarse a otro tipo de proyectos que resulten más beneficiosos como podría ser la creación de hospitales y escuelas.
- La aplicación de este tipo de medidas lleva a que se produzca una reducción en la inversión en aquellas provincias donde la producción de ciertos bienes tiene ventaja comparativa respecto de las provincias vecinas, provocando ineficiencia en la asignación de recursos, incentivando a las provincias a que trasladen sus plantas productoras.
- Los regímenes promocionales deben analizarse como proyectos de inversión, cuantificando costos y beneficios, determinando el valor de cada una de las inversiones que el Estado debe realizar para que sea viable su implementación, determinando el VAN del proyecto con una tasa de descuento adecuada al contexto económico en el cual se desenvuelve el territorio donde se considera su aplicación.

## Bibliografía

- ALSURINFORMA.COM, **Estamos satisfechos pero debemos apuntalar las economías regionales**, disponible en [www.alsurinforma.com/03/12/2012/estamos-satisfechos-pero-debemos-apuntalar-las-economias-regionales/](http://www.alsurinforma.com/03/12/2012/estamos-satisfechos-pero-debemos-apuntalar-las-economias-regionales/).
- ARGENTINA, **Constitución Nacional/94**.
- ARGENTINA, **Ley N° 23.548/88. Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias**, disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/textact.htm>.
- BRACELI, Orlando, **Estructuras presupuestarias**, 2ª versión, UNCuyo – FCE (Mendoza, 2008).
- BRACELI, Orlando, **Los sistemas promocionales nacionales y su impacto en el desarrollo económico y social de la provincia de Mendoza**, en *Jornadas de Ciencias Económicas 2012*, UNCuyo – FCE (Mendoza, 2012).
- CATAMARCA ACTUAL.COM.AR, **El presupuesto 2013 no contempla recursos para la promoción industrial**, disponible en <http://www.catamarcaactual.com.ar/noticia-30856-rss.html>.
- CONSEJO EMPRESARIO MEDOCINO, **Actualización del impacto económico para la Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca** (Mendoza, 2011).
- CONSEJO EMPRESARIO MEDOCINO, **Desempeño económico y social comparado de las provincias alcanzadas por el régimen de promoción industrial** (Mendoza, 2011).
- CONSEJO EMPRESARIO MEDOCINO, **Régimen de promoción industrial** (Mendoza, 2010).
- CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Impacto económico para Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las cuatro provincias** (Mendoza, 2011).
- CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Informe Mensual Agosto 2011** (Mendoza, 2011).
- CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Informe Mensual Agosto 2010** (Mendoza, 2010).
- CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Informe Mensual Julio 2010** (Mendoza, 2010).
- CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Informe Mensual Septiembre 2011** (Mendoza, 2011).
- CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Régimen de promoción. Julio 2010**, disponible en [cem.org.ar](http://cem.org.ar).



ECO FINANZAS, **Valor bruto de la producción**, disponible en [http://www.eco-finanzas.com/diccionario/V/VALOR\\_BRUTO\\_DE\\_LA\\_PRODUCCION.htm](http://www.eco-finanzas.com/diccionario/V/VALOR_BRUTO_DE_LA_PRODUCCION.htm).

GOBIERNO DEL PUEBLO DE LA RIOJA, disponible en: <http://www.larioja.gov.ar>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, **Empleo y desempleo**, disponible en [http://www.indec.gov.ar/Empleo y desempleo/ Informes de prensa EPH/](http://www.indec.gov.ar/Empleo_y_desempleo/Informes_de_prensa_EPH/).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, **Tasa de desocupación abierta en los principales aglomerados urbanos. Serie trimestral. años 2011-2012**, disponible en: <http://www.indec.gov.ar/>.

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINO (IDESA), **Provincias pobres reciben sólo el 13% de la recaudación nacional**, disponible en <http://www.idesa.org/sites/default/files/documentos/2008-07-13%20Informe%20Nacional.pdf>.

NUÑEZ MIÑANA, Horacio, **Finanzas Públicas**, Macchi (Buenos Aires, 1994), 416 pág.

## Declaración Jurada Resolución 212/99 – CD

“Las autoras de este trabajo declaran que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no hayan dado a conocer en las referencias, que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgrede o afecta derechos de terceros”.

Mendoza, 2013

Johanna Pamela Bompreszi

Reg. 25.637



Emilse Alejandra Salguero

Reg. 25.896

