

**CONSEJO  
EMPRESARIO MENDOCINO**

AGOSTO 2011  
Año 3 Nro. 6

GERENTE GENERAL  
Lic. Silvia Jardel

ASESOR ECONÓMICO  
Lic. Gustavo Rivarola

[www.cem.org.ar](http://www.cem.org.ar)

Peatonal Sarmiento 250 Piso 3  
Oficina E  
Ciudad de Mendoza  
Mendoza – Argentina  
Tel/fax (54 261) 4238695  
(54 261) 4298015  
[cem@cem.org.ar](mailto:cem@cem.org.ar)



CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

**INFORME MENSUAL**

**AGOSTO DE 2011**

Ante la amenaza de que nuestra provincia pueda nuevamente ser perjudicada por la extensión de un régimen de promoción industrial a través de la aplicación del Decreto 699/2010, el Consejo Empresario Mendocino realizó una investigación que cuantifica los perjuicios ocasionados por la aplicación del régimen de promoción en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis, que lleva más de treinta años. Damos a conocer este trabajo no sólo a la comunidad de nuestra provincia, sino también al país porque, se trata de un sistema que no sólo afecta a Mendoza, sino que no resulta beneficioso para el país en su conjunto.

El costo fiscal del régimen de promoción a nivel nacional hasta el año 2010 fue de \$179.152 millones, siendo superior al estimado inicialmente, ya sea porque el costo fiscal demeritado fue mayor y/o como consecuencia de excepciones, prórrogas y reasignaciones. Equivale a tres veces la inversión promovida, es decir, si el Estado Nacional hubiera donado el dinero que se invirtió en los proyectos promovidos, el país en su conjunto hubiera ahorrado el equivalente a \$120.000 millones, con lo que se podrían haber construido aproximadamente 40.000 km. de rutas o alrededor de 30.000 escuelas. También merece señalar que cada nuevo puesto de trabajo le ha costado al país \$ 2,6 millones.

La pérdida total en términos de recursos fiscales para la provincia de Mendoza alcanza un valor actual de \$10.288 millones de 2010. Con ello, se podrían haber construido en Mendoza aproximadamente 2.000 escuelas o 340 hospitales. El daño también es productivo. La pérdida para Mendoza en términos de actividad económica alcanza un valor actual de \$62.224 millones, por lo que la pérdida económica total alcanza los \$72.512 millones.

Las magnitudes de las cifras mencionadas permiten comprender el daño que ha significado este régimen de promoción para nuestra provincia y el país en su conjunto.

## RESUMEN EJECUTIVO

El informe de este mes tiene por objeto presentar en forma resumida, algunas de las principales conclusiones del libro ***“Actualización del Impacto Económico para la Argentina y Mendoza de los Regímenes de Promoción en las Provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca”***. Para la realización de dicha investigación, el Consejo Empresario Mendocino contrató al estudio “DPA Consultores”, anteriormente denominado “Dagnino Pastore, Costa & Asociados”. La dirección del trabajo estuvo a cargo del Lic. Horacio Costa, contando con la colaboración del Lic. Abel Viglione y de varios economistas del staff profesional del estudio.

En el año 1999 el Consejo Empresario Mendocino realizó un trabajo de similares características, en el que se identificaron y estimaron las consecuencias económicas para la provincia de Mendoza y el país de los regímenes de promoción en dichas provincias. Fue la primera vez que se realizó en la Argentina un estudio de estas características, y permitió cuantificar una medida de política económica aplicada, en aquél entonces, durante más de veinte años; hoy decimos durante más de treinta años.

Hoy, doce años después y ante la amenaza que nuestra provincia pueda nuevamente ser perjudicada por la extensión de un régimen de promoción igual o similar, el Consejo Empresario Mendocino publica una investigación que actualiza el trabajo realizado en 1999, y que se comenzó hace un año, al tomar conocimiento del Decreto 699/2010.

Al presentar esta investigación, el Consejo Empresario Mendocino cumple con el objetivo que lo impulsa: **realizar un aporte para enriquecer el proceso de toma de decisiones de los distintos gobiernos y contribuir al esclarecimiento de los problemas económicos y sociales de la provincia de Mendoza, con la mira puesta en el interés general**. Damos a conocer este trabajo no sólo a la comunidad de nuestra provincia, sino también al país porque, se trata de un sistema que no sólo afecta a Mendoza, sino que no resulta beneficioso para el país en su conjunto.

Los resultados de esta actualización permiten afirmar que el **costo fiscal del régimen de promoción aumentó, comparado con las proyecciones presentadas en el libro publicado por el CEM en el año 1999, ya sea porque el costo fiscal demeritado fue mayor, y/o como consecuencia de excepciones, prórrogas y reasignaciones**. El costo fiscal total para el país de la promoción industrial de las Cuatro Provincias, fue superior en \$5.919 millones a lo estimado en el documento del CEM del año 1999. Esto debido a que, a pesar de que el régimen de promoción había finalizado, las provincias otorgaron prórrogas y excepciones que, posteriormente, fueron legalizadas en las

respectivas leyes de presupuesto, y que implicaron mayores costos económicos para la Nación y para la provincia de Mendoza.

En valor actual neto, el costo fiscal **efectivamente incurrido por el régimen de promoción hasta el año 2010**, alcanzó los **\$179.152 millones del año 2010**. Esto es equivalente al 12,4% del PIB de Argentina, representa el 27,4% de la deuda pública del Sector Público Nacional y el 43,4% del gasto público nacional.

Cabe destacar que el valor actual neto del **costo fiscal total equivale a tres veces la inversión promovida**. En otras palabras, si el Estado Nacional hubiera donado el dinero que se invirtió en los proyectos promovidos, el país en su conjunto hubiera ahorrado el equivalente a \$120.000 millones, con lo que se podrían haber construido aproximadamente 40.000 km. de carreteras o alrededor de 30.000 escuelas.

También merece señalarse el alto costo fiscal por cada puesto promovido que ha implicado el régimen de promoción. Cada nuevo puesto de trabajo le ha costado al país \$ 2.618.362 lo que significa un costo adicional de \$5.900 mensuales a lo largo de los 37 años transcurridos desde la puesta en marcha del régimen.

El alto costo del régimen de promoción, sin embargo, **no gravitó en la mejora de los indicadores de desarrollo humano**, ya que las provincias promocionadas muestran una convergencia menos dinámica que las restantes provincias argentinas.

**La pérdida total en términos de recursos fiscales para la provincia de Mendoza** ocasionados por el régimen de promoción industrial de las Cuatro provincias aledañas, alcanza un valor actual de **\$10.288 millones** de 2010. 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.

**La pérdida de actividad** del período completo de vigencia de beneficios promocionales alcanza un valor actual de **\$62.224 millones** de 2010. Por lo tanto, **la pérdida económica total para Mendoza del régimen de promoción industrial de las Cuatro Provincias aledañas ha sido de \$72.512 millones, manteniéndose en un rango entre 1,6 y 2 veces el PBG de la Provincia.**

Luego de las magnitudes de las cifras mencionadas, el presente trabajo permite comprender el daño que ha significado este régimen de promoción para nuestra provincia y el país en su conjunto.

## IMPACTO ECONÓMICO PARA ARGENTINA Y MENDOZA DE LOS RÉGIMENES DE PROMOCIÓN DE LAS CUATRO PROVINCIAS

### 1. Introducción.

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.

La búsqueda de un crecimiento equilibrado y una mejor distribución geográfica de la riqueza y la producción nacional, ha llevado al Gobierno Nacional a implementar políticas económicas tendientes a favorecer la radicación de industrias en determinadas regiones promovidas. Sin embargo, resulta importante considerar que la implementación de un sistema de promoción industrial genera efectos no sólo en la estructura productiva de las provincias beneficiadas sino también en el país, al afectar la recaudación del Estado Nacional y, en las provincias vecinas, por distorsionar significativamente los costos relativos de producción.

El régimen promocional que beneficia a La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan está regulado por la Ley 22.021 y el Decreto 804/96, y se basa en diferimientos impositivos y exenciones para el impuesto a las ganancias, bienes personales e IVA en las inversiones fabriles radicadas. Una de las novedades de este régimen al momento de su creación consistió en la delegación de la autoridad de aplicación en las cuatro provincias, generando un fuerte incentivo para la utilización intensiva de los beneficios.

A partir de 1983 se realizaron múltiples modificaciones. El colapso económico de 1989 volvió la atención hacia los efectos fiscales de la política de promoción, los problemas que se observaban en el cumplimiento de las obligaciones por parte de los beneficiarios y la actuación de los gobiernos provinciales en su carácter de Autoridad de Aplicación. Producto del examen de los resultados, a partir de la Ley 23.658 y con los Decretos 435/90, 1930/90, 1033/91 y 2054/92 se devolvió la autoridad de aplicación a la Nación, se realizó un “reempadronamiento” de las empresas promocionadas y se instrumentó el canje por bonos de crédito fiscal de los beneficios que, hasta entonces, eran exenciones o diferimientos de impuestos. Por su parte, el Decreto 1927/93 había suspendido la aprobación de nuevos proyectos para el régimen del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego. Todo esto perseguía el propósito de

normalizar el funcionamiento del sistema y, en particular, el referido a las Cuatro Provincias.

Sin embargo, mediante el Decreto 804/96 se dio marcha atrás con los efectos de los decretos “normalizadores” citados precedentemente, dando nuevos plazos para el cumplimiento por parte de los beneficiarios de sus obligaciones promocionales. Además, esta última 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.<sup>1</sup>

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.

El daño que ha generado el régimen promocional hasta la fecha es innegable y la estimación del mismo se detalla en estos documentos del Consejo Empresario Mendocino. Sin dudas, este daño podría ser aún mayor si se aplicara el Decreto 699/2010.

Desde el CEM entendemos que este régimen de promoción industrial es una herramienta inadecuada e ineficiente para el logro de los objetivos declarados al crearlo. Nuestra posición no es nueva, por el contrario, es fundacional.

Tal como mencionáramos en nuestro informe mensual de Julio de 2010, resulta importante recordar las palabras de la ministra de la Producción Débora Giorgi en setiembre de 2009<sup>2</sup>, cuando al preguntársele sobre la posible renovación de las promociones industriales en las provincias, decía: *“Nuestra intención es tener con las provincias, los empresarios y los trabajadores una mirada más abarcativa de las políticas de desarrollo de las zonas más rezagadas. No sólo son los incentivos fiscales los que se deben tener en cuenta para lograr un desarrollo económico del país, sino las obras de infraestructura, la identificación en cada provincia de aquellas cadenas de valor que puedan generar empleo y mayor valor agregado. Después de 30 años, parece pertinente y nos debemos obligar a analizar lo que se hizo.”*

---

<sup>1</sup> En el trabajo realizado por el Consejo Empresario Mendocino publicado en el año 1999 (disponible en [www.cem.org.ar](http://www.cem.org.ar)), puede consultarse con mayor detalle la situación descripta anteriormente.

<sup>2</sup> Diario La Nación, 16 de setiembre de 2009.

## 2. Impacto económico de la promoción industrial para Mendoza<sup>3</sup>

El impacto económico de los regímenes de promoción industrial sobre Mendoza puede estimarse considerando:

- a) El costo fiscal de la promoción industrial.
- b) La pérdida de actividad económica generada por la promoción industrial.

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.

Además, debe computarse la **pérdida de actividad económica** que los regímenes le han provocado a nuestra provincia desde su puesta en marcha hasta el año 2010. Para ello, este trabajo estimó:

- El diferencial de tasa de crecimiento entre Mendoza y las provincias promocionadas, considerando la totalidad de los sectores de actividad, de modo de estimar los efectos multiplicadores sobre las actividades de comercio y servicios.
- La relación entre el valor agregado y el valor bruto de producción en la provincia de Mendoza, a los fines de escalar la valoración de 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.

---

<sup>3</sup> <http://www.cem.org.ar>

### **3. Estimación del costo fiscal para Argentina**

Previo a calcular el costo fiscal para Mendoza, es necesario estimar el costo fiscal de la promoción industrial para Argentina, pues el primero de ellos se calcula en función de este último.

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.

#### **3.1. Cálculo del costo fiscal para Argentina según CEM 1999.**

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*”<sup>4</sup>, se estimó el costo fiscal de la promoción industrial distinguiendo dos períodos:

- 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<sup>5</sup>.

De acuerdo al trabajo CEM 1999, que presentaba la información oficial sobre el costo fiscal total para la Ley 22.021 y modificatorias (Decreto 2054/92), 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<sup>6</sup>.
- Diferimientos de impuestos, estimados en \$300 millones.

---

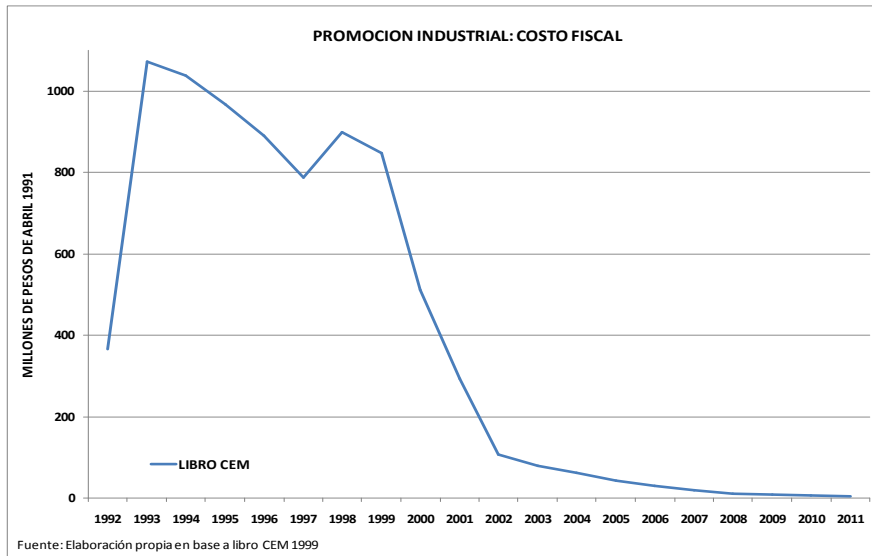
<sup>4</sup> Este trabajo puede consultarse en [www.cem.org.ar](http://www.cem.org.ar) en el apartado Publicaciones.

<sup>5</sup> Ver “Impacto Económico de los Regímenes de Promoción de las Provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca” CEM (1999), págs. 41 a 46.

<sup>6</sup> \$658 millones corresponden al sub-período 2001-2010 y se refieren a los beneficios para Catamarca que culminaban en el año 2006, y aquellos para San Luis, La Rioja y San Juan que finalizaban en 2008.

Sumando estos tres conceptos, el costo fiscal de la promoción industrial de las Cuatro Provincias ascendía a \$17.850 millones de Abril de 1991. En aquel trabajo de 1999 se concluía que el valor actual neto del flujo de fondos que representa el costo fiscal, incluyendo el Decreto 804/96, alcanzaba a los \$ 31.450 millones<sup>7</sup>.

**Gráfico 1**  
**Costo Fiscal de la Promoción Industrial**  
**Estimación Año 1999**



Fuente: 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, CEM 2011.

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

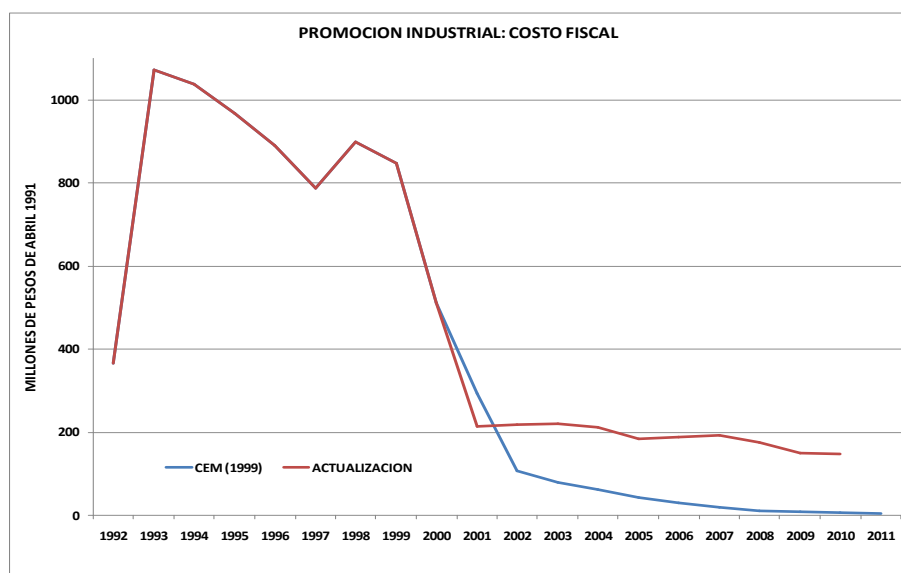
En este nuevo trabajo del CEM, fue preciso realizar una actualización del costo fiscal del período 2001-2010 sobre la base de nuevos datos proporcionados por AFIP. Este cálculo fue necesario debido a que **las provincias otorgaron excepciones, prórrogas y reasignaciones, posteriormente legalizadas en 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.

<sup>7</sup> Expresados en pesos de 1991 y calculados considerando una tasa de descuento del 8% real.

El Gráfico 2 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, a la luz de los nuevos datos de AFIP.

**Gráfico 2**  
**Costo Fiscal de la Promoción Industrial**  
**Actualización Año 2011**



Fuente: 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, CEM 2011.

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 1**  
**Comparación Costo Fiscal de la Promoción Industrial**  
**En millones de \$ de Abril de 1991**

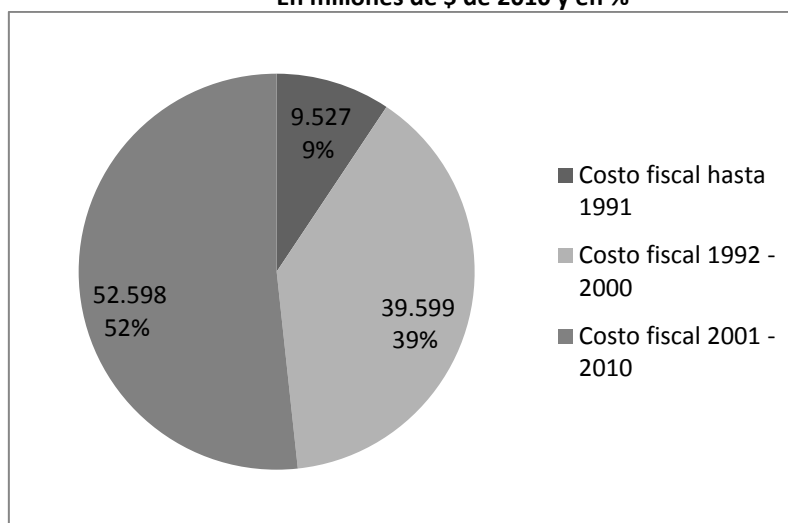
Concepto	Actualización CEM (2011)	CEM (1999)	Diferencia
Costo fiscal hasta 1991	9.500	9.500	-
Costo 1992 – 2010	9.153	8.050	1.103
Diferimiento 1992 - 2010	300	300	-
Costo fiscal total	18.953	17.850	1.103
Valor Actual del Costo Fiscal Total	33.379	31.450	1.929

Fuente: 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, CEM 2011.

Al actualizar dichos valores 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 3 desagrega el costo fiscal por período. Como puede observarse, y a pesar de que a partir del año 1988 el régimen no contemplaba la aprobación de nuevos proyectos, sino sólo ajustes y prórrogas, el costo fiscal incurrido en los períodos 1992-2000 y 2001-2010 representó el 39% y el 9% del total, respectivamente.

**Gráfico 3**  
**Desagregación del Costo Fiscal Nacional**  
**En millones de \$ de 2010 y en %**



Fuente: 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, CEM 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.

#### **4. Estimación del costo fiscal para la Provincia de Mendoza.**

Tomando en consideración el cálculo del costo fiscal del régimen promocional para el país, es posible estimar el impacto fiscal del régimen promocional sobre Mendoza. El impacto fiscal para una provincia no promocionada puede desagregarse en dos componentes.

El primero de ellos es el **“componente directo”** y se refiere a la **pérdida de los recursos fiscales de origen nacional**, que recauda centralizadamente el gobierno nacional y que debería transferir a los gobiernos provinciales bajo distintos mecanismos, siendo el principal el régimen de coparticipación federal de impuestos. Estos recursos perdidos por la provincia son los afectados por el “gasto tributario” del régimen promocional.

El otro componente, el denominado **“componente indirecto”**, es el que surge de la **menor recaudación de impuestos locales** al aplicarse sobre un valor de producción afectado negativamente por el desplazamiento de la inversión en respuesta a los incentivos de la promoción. En este último caso, con el fin de simplificar los cálculos, el presente trabajo considera la pérdida de recaudación local sólo por el impuesto a los Ingresos Brutos.

##### **4.1. Estimación del costo fiscal directo para Mendoza.**

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. En consecuencia, 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 alcanza a \$7.757 millones.

A lo anterior debe agregarse 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.**

#### **4.2. Estimación del costo fiscal indirecto para Mendoza.**

A los efectos de calcular el costo fiscal indirecto, el trabajo CEM 2011 consideró una tasa del Impuesto a los Ingresos Brutos promedio ponderado por sectores de actividad del 2,32%.

Por su parte, y tal como se detallará más adelante, 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. En consecuencia, **el costo fiscal indirecto resultante es de \$1.444 millones de 2010.**

#### **4.3. Costo fiscal total para Mendoza.**

En suma, considerando los costos fiscales directos e indirectos ocasionados por el régimen de promoción industrial de las Cuatro Provincias aledañas, **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.

### **5. Estimación de la pérdida de nivel de actividad en Mendoza.**

Tal como mencionamos anteriormente, 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.

El documento CEM 1999 calculó la pérdida de producción acaecida desde la puesta en vigencia del régimen promocional hasta 1993, último año sobre el cual se poseía información sobre la evolución de las ramas industriales. En aquel trabajo, la pérdida estimada de nivel 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.

En este nuevo documento CEM 2011, por un lado se actualiza el valor actual de la pérdida estimada de nivel de actividad hasta 1993, la que reexpresada en pesos del año 2010 asciende a \$ 29.894 millones.

Adicionalmente, se estima la pérdida de actividad económica en nuestra provincia en el período 1993 y hasta 2010, como consecuencia de la promoción industrial. Tal como

mencionamos anteriormente, este cálculo se realiza tomando en consideración el diferencial entre la tasa de crecimiento de Mendoza y la tasa promedio de crecimiento de las provincias promocionadas, y la relación entre el valor agregado y el valor bruto de producción de Mendoza.

A estos efectos, es importante mencionar que, en el período 1993-2010 las provincias promocionadas crecieron, en promedio, 1,1% anual por encima de Mendoza. Dicho diferencial de crecimiento significó 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<sup>8</sup>, significan \$2.586 millones anuales.

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

**Cuadro 2**  
**Estimación de la Pérdida de Valor de la Producción de Mendoza**  
**Período 1993-2010. En millones de \$ 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: 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, CEM 2011.

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.

## **6. Impacto económico total para la Provincia de Mendoza.**

Al computar el costo fiscal y el costo por pérdida de actividad económica, la pérdida económica 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.

<sup>8</sup> Para actualizar los datos a 2010 se utilizó el IPC del INDEC corregido desde el año 2007 con los datos suministrados por las nueve provincias.

**Cuadro 3**  
**Impacto económico total para la Provincia de Mendoza**

Concepto	CEM 1999 (VAN en M de \$ 1991) Periodo 1973 – 1993	Actualización CEM 2011 (VAN en M de \$ 2010) Periodo 1973 - 2010	
<b>Costo fiscal total</b>	<b>1.800</b>	<b>10.288</b>	
<b>Pérdida nivel de actividad</b>	<b>14.800</b>	<b>1973 - 1993</b>	<b>29.894</b>
		<b>1993 - 2010</b>	<b>32.330</b>
		<b>Total</b>	<b>62.224</b>
<b>Pérdida total</b>	<b>16.600</b>	<b>72.512</b>	

Fuente: 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, CEM 2011.

## **7. Indicadores de costo-efectividad de la promoción industrial.**

Dado que la generación de empleo y de nuevas inversiones son dos de los objetivos principales y explícitos de las políticas de promoción, el costo fiscal por empleo creado y el costo fiscal por peso invertido a través del régimen de promoción industrial constituyen indicadores clave para evaluar la racionalidad económica de la medida, en términos de la eficiencia para el logro de los objetivos. A continuación se estiman ambos indicadores.

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

Según el libro CEM 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.

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.

## 7.2 Costo fiscal por peso invertido.

En la publicación del CEM del año 1999 se concluía que las franquicias impositivas representaron 2,86 veces la inversión realizada, relación que surgía de dividir el valor actual neto del costo fiscal total (\$ 31.450 millones) por la inversión de los proyectos industriales promovidos en las Cuatro Provincias (\$ 11.018 millones).

En el nuevo documento se consideró, por un lado, que la actualización del costo fiscal conforme las prórrogas y excepciones elevaron el valor actual neto del costo fiscal total a \$ 33.379 millones de Abril de 1991 (o \$179.152 millones del año 2010)y, por otro lado, que la inversión de los proyectos industriales promovidos en las Cuatro Provincias asciende a \$ 11.018 millones de Abril de 1991 (o \$ 59.136 millones de 2010). Para la actualización del ratio se asume que la inversión se mantuvo en igual valor, dado que no existió incentivo a incrementarla debido a que en los certificados fiscales (o cuentas corrientes) había determinado un tope. Sea que calculemos el ratio en términos del año 1991 o del año 2010, **el valor de las franquicias impositivas por peso invertido ascendió a 3,03.**

En términos prácticos, el Estado Nacional gastó \$179.152 millones del año 2010 para promover inversiones por un valor de \$ 59.136 millones de 2010.

**Esta ineficiencia evidentemente tiene costos, pues si el Estado Nacional hubiera donado el dinero que se invirtió en los proyectos promovidos, el país en su conjunto hubiera ahorrado el equivalente a 120.000 millones de pesos del año 2010, con los que se podría haber construido aproximadamente 40.000 km de carreteras o alrededor de 30.000 escuelas.**

## 8. Reflexiones finales.

El perjuicio que el régimen promocional ocasionó hasta la fecha a nuestra provincia no es un tema nuevo. Ya hace más de 10 años el CEM calculaba este daño fiscal y productivo para el país en \$47.000 millones y para Mendoza en \$14.800 millones, a valores de 1999.

Hoy, y a la luz de los nuevos datos relevados en el trabajo de actualización de impacto económico de la promoción sobre Argentina y Mendoza, surge que **el daño recibido es aún mayor que el calculado originalmente.** Esto debido a que, a pesar de que el régimen de promoción había finalizado, las provincias otorgaron prórrogas y excepciones que, posteriormente, fueron legalizadas en las respectivas leyes de Presupuesto.

**El daño es de carácter fiscal**, y afecta no solo a Mendoza sino a todas las provincias no promovidas pues, dado que la promoción disminuye la carga impositiva de los proyectos beneficiados, la contrapartida directa es una menor recaudación impositiva nacional y menores ingresos para las provincias vía coparticipación. La **pérdida total en términos de recursos fiscales para la provincia de Mendoza** ocasionados por el régimen de promoción industrial de las Cuatro Provincias, alcanza un valor actual al de **\$10.288 millones** de 2010. Con ello, se podrían haber construido en Mendoza aproximadamente 2.000 escuelas o 340 hospitales como el Hospital de Las Heras, Dr. Ramón Carrillo.

**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 un valor actual de **\$62.224 millones** de 2010.

Por lo tanto, **la pérdida económica total para Mendoza del régimen de promoción industrial de las Cuatro Provincias aledañas ha sido de \$72.512 millones, manteniéndose en un rango entre 1,6 y 2 veces el PBG de la Provincia.**

El régimen que se intenta reimplantar no se justifica actualmente, pues la brecha de desarrollo entre las provincias ha disminuido y existen otras provincias donde las necesidades básicas insatisfechas tienen tasas superiores a las que presentan las provincias promovidas, y sobre todo el nivel de desempleo (primera causa que justificó el régimen) no tiene niveles distintos al del resto del país y en algunos casos se acerca a tasas de pleno empleo.

El Decreto 699/10 pretende 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.

A la fecha, 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 Nº 699 del año 2010 que pretende 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 este y en el anterior trabajo del CEM, constituyen

valiosos antecedentes a ser incorporados en la evaluación de la situación que podría implicar la aplicación de dicho Decreto.

Tal como decíamos en informes anteriores, para evaluar la conveniencia de renovar un régimen de promoción es preciso, por un lado, revisar los efectos que tuvo el régimen aplicado en relación a los propósitos iniciales y, por el otro, especificar los objetivos de política económica que se desean alcanzar con los instrumentos más adecuados. Respecto del primer punto, los perjuicios a la Nación y a Mendoza del régimen de promoción de la Ley 22.021 fueron claramente cuantificados en el estudio del CEM, 1999, oportunamente reconocidos en sede judicial, y actualizados mediante el documento CEM 2011. Respecto al segundo, la situación actual de las provincias es totalmente diferente a la que dio origen al régimen de promoción, con lo cual no puede argumentarse lo mismo que hace 30 años para reinstalar un sistema que se ha demostrado fue perjudicial para el país, con algunos casos fraudulentos y con éxitos parciales.