

INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN INDUSTRIAL *

DANIEL ARTANA **

1. Introducción.

En los países latinoamericanos es frecuente encontrar esquemas de incentivos a la inversión generalmente dirigidos a la industria radicada en el territorio nacional. Se esgrimen distintos argumentos para justificar la existencia de estos regímenes, por ejemplo la necesidad de contribuir al desarrollo de industrias incipientes que no pueden florecer debido a distorsiones preexistentes, o razones de índole política (soberanía nacional, defensa, etc.).

Los incentivos más utilizados para satisfacer esos objetivos son fiscales o arancelarios. En este trabajo se estudian los efectos de las desgravaciones impositivas.

En una primera etapa se analiza en qué medida los instrumentos utilizados permiten alcanzar los objetivos perseguidos por la norma promocional. En la medida que no existan distorsiones preexistentes, o que el esquema vigente no ataque esas imperfecciones en el funcionamiento del mercado, la consecución de los fines perseguidos puede generar un costo de eficiencia en la asignación de recursos. Este análisis se lleva a cabo utilizando un modelo sencillo donde se comparan dos proyectos de

* Deseo agradecer los comentarios sobre versiones anteriores recibidos de A. Harberger, M. Salinardi y L. Soto. Este trabajo fue realizado con recursos del "Programa Regional de Capacitación de Postgrado e Investigación en Análisis de Políticas Públicas" financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Torcuato Di Tella (Convenio ATN/TF-2312-RE). Las opiniones e interpretaciones consideradas en este trabajo son del autor y no representan necesariamente las de los organismos patrocinantes.

** Profesor Adjunto de "Finanzas Públicas". UNLP. Profesor/Investigador Visitante del Instituto Torcuato Di Tella. Profesor de "Microeconomía" - INTA. Economista Senior de FIEL.

inversión, uno beneficiado por el régimen de promoción y el otro que tributa todos los impuestos generales. En este contexto se puede obtener una aproximación al margen de ineficiencia que las desgravaciones impositivas pueden financiar; en otros términos la existencia de incentivos fiscales puede permitir que empresas privadas realicen proyectos con rentabilidad social negativa.

En la literatura sobre incentivos tributarios normalmente se analizan los efectos de los mismos suponiendo que no existen problemas de implementación de las normas legales.

En este trabajo se evalúan las consecuencias que pueden generarse en la aplicación práctica del régimen promocional.

En primer lugar, la legislación normalmente determina cómo se otorgarán los beneficios, es decir si serán automáticos o se graduarán empresa por empresa. En el caso discrecional existirá un organismo gubernamental que evalúe los proyectos y determine los beneficios a otorgar.

En este contexto pueden plantearse problemas del tipo "principal-agente" en la medida en que los objetivos de este organismo difieran de los fines perseguidos por la política económica global.

En segundo término, normalmente se firma un contrato entre el Estado y la firma promocionada. Obviamente la comunidad tiene interés en que la empresa cumpla con los compromisos asumidos. La satisfacción de este objetivo a un costo reducido depende en gran medida de la estructura del instrumento firmado por ambas partes. Por ello se analiza a la luz de recientes investigaciones en la teoría de Organización Industrial, la relación contractual entre ambas partes.

En tercer lugar, y relacionado con los dos puntos anteriores, existen problemas de administración y control en la implementación práctica de la legislación promocional. Obviamente en un régimen discrecional debe incurrirse en costos de este tipo; el problema radica en minimizar esas erogaciones sin demorar el proceso de adjudicación de los beneficios y el contralor del Estado.

Resumiendo, en la medida en que los problemas de implementación sean significativos se generan costos innecesarios que incluso pueden impedir el logro de los objetivos que justificaron la sanción de un régimen de promoción.

En la siguiente sección del trabajo se realiza una evaluación empírica para el caso argentino, donde los regímenes promocionales se han generalizado en los últimos años.

En primer lugar, se muestran datos sobre inversión y empleo para luego relacionarlos con el sacrificio fiscal incurrido. De esta forma, puede estimarse el margen de ineficiencia que puede financiar el régimen promocional.

Posteriormente, se presenta alguna información que demuestra la necesidad de establecer límites presupuestarios efectivos a la promoción industrial.

Como corolario de este ejercicio aplicado, se resumen las enseñanzas que pueden ser de utilidad en el diseño o reformulación de un paquete de incentivos tributarios en los países latinoamericanos. Con tal objeto, se brindan los lineamientos generales de un esquema alternativo que permita corregir los problemas más serios y de esa forma facilite el cumplimiento de los objetivos perseguidos con un esquema de promoción, a un menor costo.

II. Efectos de las desgravaciones impositivas sobre la asignación de recursos.

A) El modelo general

Los efectos de las desgravaciones impositivas sobre la asignación de recursos han sido estudiados desde dos puntos de vista. Por un lado, la preocupación de los autores se ha concentrado en evaluar cómo la política gubernamental de subsidios tributarios afecta la selección de bienes de inversión. En otras palabras, se intenta conocer si la presencia de la desgravación alienta artificialmente a los inversores privados a adquirir activos de corta (o larga) vida útil.¹

Por otro, se evalúa cuál es el efecto del paquete de desgravaciones sobre la tasa social de retorno de la inversión. Es decir, la presencia de un incentivo tributario puede permitir que un empresario privado reciba una rentabilidad compatible con la que puede obtener en otras actividades en proyectos que, en ausencia del subsidio, serían rechazados por brindar una renta inferior al costo de oportunidad del capital.^{2 - 3}

1 En este marco conceptual pueden incluirse los trabajos de Bradford (1980), Harberger (1980), Musgrave (1981), Samuelson (1964) y Stiglitz (1976).

2 Los trabajos de Harberger (1961) y (1980) pueden incluirse en esta categoría.

3 En realidad, la primer categoría de análisis podría ser incluida en la segunda. Por ejemplo, si la política fiscal induce artificialmente a invertir en proyectos de corta vida útil puede afirmarse que estos proyectos tendrán una rentabilidad social inferior a la que se obtendría en los proyectos de larga vida. Sin embargo, como la literatura sobre incentivos tributarios ha enfatizado que algunos incentivos (por ejemplo, el crédito fiscal a la inversión frecuentemente utilizado en Estados Unidos) alientan a invertir en activos de rápida maduración, se justifica la apertura en el texto principal, que en la segunda categoría destaca la diferencia entre tasa social y privada y no sólo el efecto sobre la rentabilidad de cada activo.

El análisis de esta sección del trabajo pertenece a la segunda categoría. En este sentido, se compara la decisión de invertir en activos que pueden recibir el beneficio fiscal, con la alternativa de invertir en proyectos no incluidos en el régimen promocional. Para ello, se adaptará el esquema conceptual desarrollado por Harberger (1961) para la industria petrolera para permitir la inclusión de las desgravaciones impositivas empleadas más frecuentemente.

Supongamos que la firma puede invertir en una actividad o región beneficiada con desgravaciones fiscales, o en un proyecto que debe tributar todos los impuestos existentes.

La empresa invertirá en una actividad no promocionada (actividad 1) si el valor actual de su flujo de ingresos, neto de impuestos, es mayor o igual que el costo de la inversión. En el margen, la realización de los proyectos se efectuará hasta el punto donde se cumpla la igualdad. Es decir, la erogación necesaria en bienes de capital para hacer el proyecto será igual al valor actual del flujo de ingresos que acrece al activo antes de impuestos, menos el valor actual de los tributos que deben pagarse durante la vida útil de la inversión.

Si se supone que la firma debe pagar el impuesto a las ganancias y un gravamen al valor patrimonial (común en muchos países latinoamericanos) y que toda la inversión es financiada con fondos propios se obtiene:

$$C_1 = \sum_{s=1}^n Y_s (1+r)^{-s} - t \left[\sum_{s=1}^n (Y_s - d_s C_1) (1+r)^{-s} \right] - \sum_{s=1}^n w (C_1 - f_s C_1) (1+r)^{-s} \quad (1)$$

donde:

C_j = Costo del activo en la actividad (o región) "j" - (j = 1, 2).

Y_s = Ingreso que acrece al bien de capital antes de impuestos en el año "S".

t = Tasa de impuesto a las ganancias de las firmas.

d_s = Depreciación económica del activo (se supone igual a la permitida en la Ley) correspondiente al año "S".

- r = Tasa real de interés anual.
 w = Tasa de impuesto al valor patrimonial de las firmas.⁴
 f_s = Depreciación acumulada de los activos hasta el año "S".
 n = Vida útil del activo.

Por lo tanto,

$$C_1 = Y - t (Y - d C_1) - h C_1 \quad \text{donde} \quad (2)$$

$$Y = \sum_{s=1}^n Y_s (1+r)^{-s} = \text{Valor actual del flujo de ingresos antes de impuestos.}$$

$$d = \sum_{s=1}^n d_s (1+r)^{-s} = \text{Factor de descuento}$$

que refleja el valor actual de las amortizaciones. Este factor es menor que uno si la tasa de interés real anual es mayor que cero, porque la legislación impositiva no reconoce la tasa de interés en el cálculo de los valores sujetos a amortización. Nótese que (1) supone que si se permite la indexación de los activos para los fines impositivos, práctica común en los países latinoamericanos aquejados por altas tasas de inflación.

$$h = \sum_{s=1}^n w (1 - f_s) (1+r)^{-s} = \text{Valor actual del impuesto}$$

al valor patrimonial de las firmas expresado como un porcentaje del valor del activo.

Reasignando términos obtenemos:

$$C_1 = Y (1 - t) (1 - t d + h)^{-1} \quad (3)$$

Puede observarse que en presencia de impuestos Y es mayor que C_1 , porque el flujo de ingresos debe permitir no sólo el recupero de la inversión, sino también el pago de los tributos que establece la ley.

4 El impuesto al valor patrimonial de las firmas generalmente recae sobre el valor de los activos, neto de depreciación, menos deuda.

Asimismo, de acuerdo a la teoría general de las finanzas públicas el valor social de este proyecto, en ausencia de externalidades, es igual a Y .

La alternativa de la empresa es invertir en una actividad (o región) promocionada. Las desgravaciones impositivas pueden ser de índole diversa. Supongamos que la ley concede como beneficios una reducción en las tasas de los impuestos a las ganancias y al valor patrimonial de las firmas, y paralelamente se otorga a los inversores en el proyecto un crédito fiscal de $x\%$ de la suma invertida en la actividad que el gobierno desea estimular.

De esta forma, el costo del activo para la firma será inferior que la erogación financiera en que debe incurrir, por que $x\%$ de la inversión es "aportada" por el gobierno a través de reducciones en los impuestos de los inversores en el proyecto.⁵

Por lo tanto, en el margen la firma invertirá en la actividad promocionada (actividad 2) si el costo del activo neto de las deducciones impositivas que permite la ley- iguala al valor actual de los ingresos futuros neto de impuestos.

En este caso obtenemos:

$$C_2 (1-x) = Y - t' (Y - d C_2) - h' C_2 \quad (4)$$

donde t' y h' son los correspondientes t y h para el sector promocionado. Simplificando términos se obtiene:

$$C_2 = Y (1-t') (1-x-t'd+h')^{-1} \quad (5)$$

y dividiendo (5) por (3) obtenemos:

$$C_2 / C_1 = \left[(1-t') (1-t'd+h) \right] \left[(1-t) (1-x-t'd+h') \right]^{-1} \quad (6)$$

Si las dos regiones tuvieran el mismo tratamiento impositivo el cociente C_2 / C_1 sería igual a uno (en el supuesto que las tasas de retorno entre actividades tiendan a igualarse). En este caso, se invertiría la misma

5 Los créditos fiscales por inversión pueden estar relacionados a la inversión global o al aporte de capital del inversor. Como el texto supone que el activo se financia con fondos propios, no es necesario distinguir ambas posibilidades.

cantidad de recursos reales para obtener un flujo social de ingresos cuyo valor actual equivale a Y .

La presencia de desgravaciones impositivas nos conduce a un cociente C_2/C_1 mayor que la unidad.⁶

Si por ejemplo, el valor obtenido alcanza a 1.50, ello significa que desde el punto de vista social inversores privados podrían desperdiciar recursos por un monto equivalente al 50% de la inversión en la zona no promocionada, porque la sociedad obtendría el mismo valor actual de ingresos invirtiendo 1,5 australes que el que obtendría si invirtiera uno en la zona sin beneficios.⁷

En otras palabras, el inversor privado obtiene la misma rentabilidad en cualquiera de las dos actividades porque el gobierno le "financia" a través de desgravaciones impositivas una inversión que tiene una rentabilidad menor.⁸

La ecuación (4) supone que la ineficiencia potencial que permiten las desgravaciones fiscales se manifiesta a través de sobreinversiones en el bien de capital. Resulta sencillo adaptar las fórmulas para permitir que la distorsión en la asignación de recursos se manifieste en otros factores productivos.

Supongamos entonces que el valor de los activos es el mismo en ambas actividades. Si las tasas de retorno se igualan, los incentivos tributarios pueden financiar por ejemplo, costos de transporte innecesarios, originados en localizaciones subóptimas, combinaciones ineficientes de otros insumos, etc. En estos casos, en el margen la inversión en la actividad 2 se efectuará si:

$$C_1 (1 - x) = Y + Z - t' \left[(Y + Z) - d C_1 \right] - h' C_1 \quad (7)$$

donde $(Y + Z)$ representa el valor actual del flujo de ingresos antes de impuestos neto de los costos adicionales que la firma realiza por dedicarse a la actividad 2. Obviamente, Z representa el valor actual de esas erogaciones adicionales. Por lo tanto, tenemos que:

6 Claramente (6) implica que C_2/C_1 es mayor que uno si $t' < t$, $h' < h$ y/o $x > 0$ porque $d \leq 1$.

7 Alternativamente, si las tasas de retorno no se igualaran, la firma promocionada recibiría beneficios extraordinarios.

8 Obviamente, la igualación de las tasas de retorno contempla los diferenciales de riesgo que puedan existir entre ambas alternativas de inversión.

$$Z = \left[(1 - x - t' d + h') (1 - t')^{-1} \right] C_1 - Y \quad \text{o,} \quad (8)$$

$$Z = \left[(C_1/C_2) - 1 \right] Y < 0 \quad \text{si} \quad C_2/C_1 > 1. \quad (9)$$

La ecuación (9) muestra la relación existente entre Z y el cociente C_2/C_1 obtenido en (6). Como (6) toma como base de comparación la inversión efectuada en la actividad 1, para obtener una medida equivalente para este caso debemos calcular:

$$-Z/C_1 = \left[(1 - t d + h) (1 - t)^{-1} \right] - \left[(1 - x - t' d + h') (1 - t')^{-1} \right] \quad (10)$$

Comparando (10) con (6) y sumando uno a $-Z/C_1$ para obtener magnitudes equivalentes obtenemos:

$$C_2/C_1 = (C_1 - Z)/C_1 \quad \text{si} \quad 1 - t' = 1 - x - t' d + h' \quad (11)$$

La explicación de la diferencia entre ambos cocientes es sencilla. Si toda la ineficiencia se traduce en sobreinversión en el bien de capital, este monto superior será el utilizado como base en el cómputo del crédito fiscal por inversión, el que se permitirá depreciar en el impuesto a las ganancias y el gravado con el tributo al valor patrimonial.

Las expresiones (6) y (10) pueden adaptarse fácilmente para incluir tratamientos preferenciales en otros impuestos.

Esta generalización se efectúa más tarde para el caso específico de Argentina, en la sección empírica de este trabajo.

El esquema de análisis anterior es aplicable a cualquier política de aliento a la inversión. Por ejemplo, si el gobierno decide alentar la acumulación de capital en un sector económico en particular, el subíndice 2 representara a esa actividad específica. Si alternativamente, las desgravaciones impositivas se conceden para alentar la radicación de industrias u otras actividades en zonas menos pobladas o de escaso desarrollo, relativo, C_2 representará la inversión en esas regiones.

El paso siguiente en el análisis es una evaluación de los supuestos cruciales que permiten interpretar las ecuaciones (6) y (10) como medidas de la ineficiencia que los incentivos tributarios pueden financiar.

B) Análisis de los supuestos más importantes

1) Igualación de las tasas de retorno entre actividades.

El modelo anterior supone que la movilidad de factores dentro del país y el afán de los empresarios en maximizar utilidades, se traducirá en una tendencia hacia la igualación de las tasas de retorno entre las distintas actividades económicas.

En la medida en que ello no ocurra y como fuera señalado en la nota 7/, los cocientes obtenidos en (6) y (10) reflejarán en parte (o totalmente), beneficios extraordinarios que acrecen a los inversores en las actividades promocionadas.

No es mi intención describir extensamente si existe o no una igualación de las tasas de retorno entre actividades. Esta discusión es a mi juicio estéril porque los diferenciales de riesgo y los problemas de medición contable impiden una contrastación empírica. Sin embargo, la tendencia en la dirección necesaria para el postulado que se observa en estudios intertemporales⁹, y el afán de los empresarios en hacer buenos negocios aseguran que en el largo plazo existirá un movimiento importante hacia la validación del postulado de igualación de tasas de retorno.

De todas maneras, aún cuando parte de las desgravaciones fiscales se traduzcan en tasas de retorno excepcionales, si bien este hecho no sería condenable por aspectos de eficiencia¹⁰, sí afectará negativamente la distribución del ingreso porque aquellos que tienen acceso a los beneficios tributarios generalmente se encuentran en las escalas de ingresos más elevadas.¹¹

9 Ver por ejemplo, Hirshev (1983)

10 Nótese que la asignación de recursos puede verse afectada aún en este caso en la medida en que exista un comportamiento de búsqueda de rentas. Algunos ejemplos de la literatura sobre búsqueda de rentas son Krueger (1974); Posner (1975) y Demsetz (1984).

11 Esta afirmación podría verse contrarrestada por dos posibilidades alternativas: a) que los recursos destinados a financiar la política promocional se obtengan de los individuos en tramos superiores de la escala de ingresos y b) que la política promocional aliente actividades cuya intensidad de uso de factores haga que los precios relativos de los mismos se modifiquen de forma tal de mejorar la distribución de la renta. Sin embargo, ninguna de estas alternativas parece viable en países latinoamericanos. La primera, por las características generales de la política tributaria de estos países y además porque algunos incentivos fiscales (como el crédito fiscal por inversión) se incrementan relativamente cuanto mayor es la tasa marginal en el impuesto a las ganancias del inversor. La segunda, porque por razones presupuestarias la política promocional no puede financiar movimientos masivos de recursos que puedan alterar los precios relativos de los factores en forma significativa. Más adelante, al analizarse el caso argentino se observa que aún cuando la política de incentivos está muy difundida, el subsidio artificial a proyectos capital-intensivos dudosamente pueda traducirse en mejoras en la distribución del ingreso.

2) Ausencia de externalidades

Los cocientes obtenidos en (6) y (10) reflejan ineficiencias en la asignación de recursos en la medida en que la política promocional no esté subsanando distorsiones preexistentes. La relevancia de este punto exige un análisis pormenorizado, aunque debe señalarse que en el mundo de "segundo mejor" difícilmente puedan extraerse conclusiones definitivas.

En los párrafos siguientes se describirán aquellos aspectos que relativizan el argumento de compensación de distorsiones preexistentes.

a) Política comercial de los países latinoamericanos

La política comercial de los países latinoamericanos se caracteriza en general, por importantes restricciones al libre comercio de bienes y servicios. Uno de los principales argumentos utilizados en los ámbitos económicos para justificar esa política es la necesidad de contribuir al desarrollo de industrias incipientes.¹²

La superposición de los incentivos tributarios a esta política comercial dudosamente pueda justificarse en distorsiones adicionales a las que dicha política pretende subsanar. Por lo tanto, las desgravaciones se traducirán en ineficiencias si se compara con los precios internacionales.¹³

b) Distorsiones en el mercado laboral

En muchos países latinoamericanos se sostiene que el mercado laboral presenta tasas de desempleo de una magnitud considerable.

Sin embargo, la política de desgravaciones podría ayudar a solucionar este problema solamente si se instrumentara a través de exenciones en los impuestos al trabajo o en subsidios directos por mayor empleo. En la práctica se conceden exenciones en los impuestos a las ganancias y al valor patrimonial de la firma y subsidios a los inversionistas que clara-

12 En realidad el argumento de industria incipiente necesita de imperfecciones en el mercado de capitales. Por lo tanto, es en definitiva esta última creencia la razón última de esa política.

13 Las desgravaciones impositivas a la inversión constituyen un elemento más idóneo que una tarifa a la importación porque no distorsionan el óptimo de consumo. La superposición de políticas promocionales es sin embargo más distorsiva que la presencia de un solo subsidio.

mente benefician al factor capital, o alternativamente se otorgan tratamientos preferenciales en impuestos a las ventas o al valor agregado o subsidios especiales a la exportación, que por su carácter de impuestos al producto difícilmente se traduzcan en mejoras significativas en el empleo total del país.¹⁴

c) Distorsiones en el mercado de capitales

Distorsiones en el mercado de capitales podrían justificar la presencia de algunas desgravaciones impositivas (créditos fiscales por inversión, exenciones en impuestos al factor capital). Sin embargo, existen varias razones que relativizan este punto:

1) En los países latinoamericanos es frecuente encontrar políticas crediticias especiales (tasas preferenciales de interés, años de gracia, etc.). Nuevamente, la coexistencia de desgravaciones impositivas y créditos preferenciales se traduce en una duplicación de beneficios.

2) La presunta distorsión en el mercado de capitales afectaría a todas las actividades económicas. En este caso, se justificarían medidas generales de subsidio al factor capital.

En la práctica, la política promocional generalmente se concede en forma selectiva. Por lo tanto, resulta difícil de explicar la exclusión de numerosos sectores económicos si la intención gubernamental es precisamente la de compensar deficiencias en el mercado de capitales.

En resumen, la aplicación práctica de la política de incentivos tributarios es difícilmente justificable por la presencia de distorsiones preexistentes. La superposición con otras políticas promocionales sumada a la característica concentración en actividades industriales y a la exclusión de otros sectores económicos, no es fácil de reconciliar con las externalidades que presuntamente caracterizan a las economías latinoamericanas.

En realidad, los objetivos explícitos que persiguen las normas promocionales y que a su vez se compadecen mejor con los instrumentos se-

14 Para que los subsidios al producto contribuyan a solucionar el problema de empleo se requeriría que la política promocional alentara en forma significativa a actividades de trabajo intensivas. La concentración de beneficios en actividades industriales dudosamente cumple este objetivo; en primer lugar porque la industria como un todo se compara en forma desfavorable con otras actividades (como servicios); en segundo término, porque las ramas de la industria, consideradas prioritarias por los gobiernos (petroquímica, acero, informática) son altamente capital intensivas.

leccionados, reflejan el deseo de mejorar la distribución regional del ingreso alentando el desarrollo de zonas con pocos recursos, o la intención de atender objetivos geopolíticos a través de la presencia de actividades industriales consideradas esenciales. En estos casos, los cocientes obtenidos en (6) y (10) permitirían aproximar el "trade off" existente entre una mejor distribución regional del ingreso o el deseo de satisfacer objetivos geopolíticos, con una mejor asignación de recursos. Este aspecto, claramente aumenta la importancia del análisis explicitado en el modelo precedente.

C) Forma de instrumentación

Los beneficios promocionales pueden otorgarse básicamente a través de dos métodos opuestos: por un lado, pueden concederse en forma automática es decir, la obtención del subsidio no requiere de trámite previo. Por el otro, las desgravaciones pueden efectivizarse en forma discrecional, en otras palabras existe un proceso de selección anterior a la concesión de los beneficios.

La discrecionalidad en el otorgamiento de cualquier subsidio facilita la corrupción administrativa. Si bien esta consecuencia no afecta en mayor medida la asignación de recursos¹⁵, es criticable por razones éticas.

Existen sin embargo, otros aspectos de la decisión discrecionalidad versus automaticidad que sí pueden afectar la eficiencia de la economía.

En primer lugar, la discrecionalidad insume más recursos para la administración del régimen promocional. Un mecanismo automático sólo requiere el entrenamiento de los funcionarios del ente recaudador de impuestos para controlar la correcta utilización de los beneficios previstos en la norma general.

Por su parte, la instrumentación discrecional exige de recursos humanos y materiales que permitan la selección de aquellos proyectos que recibirán el tratamiento especial, y además demora la efectivización de los beneficios. Los insumos utilizados en este proceso constituyen una pérdida social neta pues no adicionan ningún beneficio adicional al pro-

15 Sin embargo, ver Krueger (1974) donde se argumenta que existirá un comportamiento de búsqueda de rentas, con el consiguiente derroche de recursos, entre los candidatos a ocupar la posición pública.

yecto en sí.¹⁶ Paralelamente, la discrecionalidad permite reducir el sacrificio fiscal y como los recursos necesarios para esos subsidios deben obtenerse introduciendo impuestos que distorsionan la asignación de recursos, puede argumentarse que la selección previa permite minimizar indirectamente la aparición de nuevas distorsiones.¹⁷

En segundo término, los mecanismos discrecionales generalmente están asociados a regímenes que sólo benefician a algunos sectores de la economía. En este caso, se fomenta un proceso de competencia entre actividades o regiones para acceder a mayores beneficios.

Este proceso competitivo insume recursos productivos y por ello ha sido catalogado como subóptimo.¹⁸ Adicionalmente, esta lucha por obtener un tratamiento preferencial se traduce en muchos casos, en una ampliación de los beneficios globales. Como ya fuera señalado, la financiación de estas erogaciones adicionales, se efectúa a través de mecanismos distorsivos.

III. La relación principal - agente en las normas promocionales

La sección anterior analizó los efectos sobre la asignación de recursos de un paquete de medidas promocionales, suponiendo implícitamente relaciones fluidas entre los distintos departamentos gubernamentales que intervienen en la instrumentación de los beneficios. Asimismo, si bien se señaló que la forma de implementación de los incentivos (discrecional o automático) podía desperdiciar recursos, también se supuso que el contrato promocional era cumplido por la firma beneficiaria y por el propio estado.

Para el análisis de esta sección es necesario comentar brevemente

- 16 Esto no sería muy relevante en un contexto de desempleo permanente de recursos. Nótese que no puede argumentarse que la discrecionalidad permite seleccionar aquellos proyectos mejores desde un punto de vista social porque precisamente la política promocional distorsiona la asignación de recursos de acuerdo al análisis efectuado previamente. Por otra parte, suponer que los funcionarios públicos pueden discernir con claridad que proyectos son mejores, contradice la experiencia de muchos países latinoamericanos, (notablemente Argentina) si se juzga por un relevamiento ex-post de los proyectos aprobados.
- 17 Sobre la necesidad de penalizar las erogaciones gubernamentales con un factor que refleje la financiación distorsiva de esos gastos ver Browning (1976) y Wildasin (1984).
- 18 Este fenómeno se conoce en la literatura con el nombre de "oversearching". Ver Klein and Leffler (1983) para una solución práctica a este problema en el mercado mundial de diamantes. La lucha por mayores beneficios también podría catalogarse como un ejemplo de la literatura sobre búsqueda de rentas,

cuáles son los objetivos (explícitos o implícitos) que persiguen las normas legales que establecen la política promocional.

Existe en primer lugar, un fin explícito de alentar el desarrollo de una actividad o región en particular. Sin embargo, un gobierno responsable conoce también que el subsidio gubernamental enfrenta una restricción presupuestaria y por lo tanto explícita o implícitamente existe un monto máximo que se desea destinar al aliento de las actividades seleccionadas.

En segundo término, cuando el gobierno decide subsidiar una actividad, espera a cambio el cumplimiento de las metas de inversión, producción y empleo que la firma consideró factibles al momento de la presentación de su proyecto.¹⁹

Ambas alternativas presentan problemas del tipo principal - agente. Previo al análisis de este tema, corresponde explicitar que se supone que el gobierno conoce que el sistema promocional tiene costos de eficiencia, pero está dispuesto a aceptarlos para lograr objetivos geopolíticos o de desarrollo regional. Asimismo, la elección de los instrumentos es la adecuada, es decir se supone que si se desea alentar la radicación de capitales se utilizarán subsidios al capital, o si el objetivo es poblar una región se instrumentarán incentivos al trabajo. De esta forma, se aíslan los problemas adicionales que puedan surgir por conflictos entre distintos departamentos del gobierno, o como consecuencia de imperfecciones en la relación entre la firma y el Estado.

Bajo estos supuestos, los problemas principal - agente pueden manifestarse entre distintos entes del gobierno actual, entre los intereses cortoplacistas del conjunto de departamentos estatales y los de largo plazo de la Nación y entre la firma y el Estado.

En los párrafos siguientes se supone que el principal desea cumplir el objetivo de desarrollo sin desbordar las metas fiscales.²⁰

19 La redacción en el texto está referida a los sistemas discrecionales. Nótese sin embargo, que aún en un régimen automático el gobierno espera resultados en términos de inversión, producción y empleo.

20 El ente gubernamental que más se aproxima al concepto de principal utilizado en el texto es el órgano legislativo que instituye la norma promocional, en la medida en que el lapso de permanencia de los legisladores en el cargo sea lo suficientemente prolongado como para asegurar que una sana política presupuestaria permanente también los beneficiará.

A) La relación entre los distintos departamentos del gobierno actual

Con el objeto de acelerar el proceso de análisis de los proyectos parece razonable descentralizar el trámite administrativo de forma tal de asegurar una relación fluída con las firmas interesadas y minimizar la demora burocrática. Probablemente, éste es uno de los principales motivos que lleva a la delegación del proceso de selección de proyectos y otorgamiento de los beneficios en Departamentos o Secretarías relacionados a la actividad que se desea promover (por ejemplo, Secretaría de Industria o gobiernos provinciales en el caso de desarrollo regional o selectivo).

Sin embargo, esta delegación de facultades en entes gubernamentales estrechamente ligados con la actividad o región favorecida, puede traducirse en conflictos con el ente gubernamental encargado de la política presupuestaria. Ello es así porque el costo fiscal de la promoción es insignificante entre los objetivos de la autoridad que concede los beneficios ya que es responsabilidad de otros Departamentos del gobierno. En otras palabras, la Secretaría de Industria cumplirá mejor con la política industrial cuanto más proyectos apruebe; el sacrificio fiscal que originan las desgravaciones concedidas a esas inversiones es en definitiva "problema" del Ministerio o Secretaría de Hacienda. Similarmente, si como ocurre en el caso argentino, la política promocional se instrumenta a través de desgravaciones en impuestos federales, la pérdida de recaudación prácticamente no afecta los recursos tributarios de la provincia que aprueba proyectos de promoción regional, mientras que la radicación de esas inversiones en su territorio la transforman en la principal beneficiaria de la política promocional.

Este posible conflicto entre entes gubernamentales justifica la existencia de cupos presupuestarios que establezcan un límite efectivo al sacrificio fiscal. De esta forma, se puede descentralizar la aprobación de proyectos y a la vez se asegura que no se realizarán erogaciones excesivas por parte de la autoridad de aplicación de la norma legal.²¹

21 La solución en el texto se asemeja al caso de imposición de un precio mínimo a los distribuidores de un producto común discutido en Klein and Murphy (1984). Como alternativa se puede recurrir a un nivel superior de gobierno que laude entre los organismos en conflicto aunque esta solución parece menos ejecutiva. Este caso se asemejaría a la solución propuesta por Alchian y Demsetz (1972) al problema principal - agente, donde un supervisor controla que los integrantes de un grupo de trabajo cumplan con su cuota de esfuerzo individual.

B) La relación entre el gobierno presente y el gobierno futuro²²

Las desgravaciones impositivas generalmente se conceden por un número de años que en su conjunto exceden el lapso de vigencia del gobierno actual. Adicionalmente, desde el momento de aprobación de los beneficios hasta que el proyecto comienza a funcionar plenamente, normalmente transcurren varios meses.

Por lo tanto, parte del costo fiscal total de la promoción se transfiere de hecho a gobiernos futuros, mientras que el beneficio (político y/o efectivo) de las nuevas radicaciones acrece a los encargados actuales de los departamentos gubernamentales. En otras palabras, también el actual Secretario de Hacienda tiene un incentivo a excederse en la restricción presupuestaria plurianual porque parte del sacrificio fiscal será transferido a quienes lo sucedan en el cargo.

Una solución a este problema intertemporal radicaría en la concentración de los beneficios en el año de aprobación del proyecto, a través de transferencias monetarias de una sola vez a la empresa promocionada. Sin embargo, esta posibilidad empeora la relación principal-agente entre el Estado y la firma que se analiza en la sección siguiente, porque la empresa recibe el subsidio previo a cumplir con las obligaciones contractuales.

C) La relación entre el Estado y la firma

El estado concede beneficios a la firma promocionada y a cambio espera el cumplimiento de metas de inversión, producción y empleo. Es frecuente que ambas partes firmen un contrato promocional donde se expliciten los compromisos de cada una de ellas.

La teoría moderna de contratos²³ destaca la imposibilidad y la inconveniencia de incluir los shocks inesperados que pueden afectar la relación entre las partes durante el plazo de vigencia de la relación contractual.

Por un lado es obviamente imposible prever shocks inesperados, por otro, el intento de ambas partes de protegerse contra los cambios bruscos, involucra recursos que constituyen una pérdida social neta. Asimismo, el intento de solucionar cualquier disputa contractual a través de la justicia garantiza la terminación de la relación entre ambas partes.

22 Este problema me fue sugerido por la lectura de Avila (1984).

23 Ver Klein (1980) Klein and Kenney (1985) y Williamson (1971) y (1979)

Por ello, se argumenta en la literatura que las partes que intervienen en una relación comercial, frecuentemente recurren a mecanismos implícitos que aseguren una culminación exitosa del convenio. Obviamente, para que esta solución implícita funcione ambas deben tener algo que perder si se rompe el compromiso previamente asumido.

Por ejemplo, los titulares de una marca de restaurantes de comida rápida en Estados Unidos, en lugar de atender al público en locales con empleados de la compañía central, prefieren ceder la operación a concesionarias que pueden utilizar la marca común, siempre que cumplan con determinados compromisos de calidad.

Sin embargo, como es el prestigio de la marca común el que atrae al consumidor en busca de una calidad determinada de servicio, cada concesionaria en particular tiene un incentivo a proporcionar productos de menor calidad, porque una parte de su clientela está precisamente "asegurada" por pertenecer a la cadena de restaurantes.

Los titulares de la marca común podrían intentar explicitar en el contrato de concesión algunos standars mínimos de calidad. Sin embargo es sumamente difícil probar en un juzgado si la calidad de un plato de comida ha sido la correcta. Por ello, en la práctica se recurre a mecanismos alternativos que aseguran que ambas partes tendrán un incentivo a evitar diferendos. En el ejemplo, los titulares de la casa central pueden exigir a los concesionarios una garantía monetaria que la casa matriz puede ejecutar en el momento que desee. A cambio se "garantiza" a los concesionarios que no se les expropiará ese pago inicial a través del prestigio de la marca común que se deterioraría entre los otros concesionarios, obligando a la empresa a una explotación verticalmente integrada. De esta forma, existe un rango dentro del cual ambas partes tienen un incentivo a satisfacer los intereses de la otra, sin necesidad de recurrir a una costosa solución judicial.²⁴

En los contratos promocionales el gobierno ofrece una garantía implícita. El otorgamiento de beneficios en años anteriores que no han sido violados genera una norma consuetudinaria que seguramente será mantenida en un juzgado si se decide eliminar incentivos concedidos con anterioridad.²⁵ Por lo tanto, en un contexto de relativa estabilidad insti-

24 Ver Klein y Saft (1985)

25 En argentina, existe una profusa jurisprudencia administrativa dentro del propio Poder Ejecutivo Nacional que asegura los derechos adquiridos por una empresa promocionada.

tucional el problema del contrato promocional es asegurar que la firma cumpla con sus compromisos.

Claramente, si los beneficios se conceden antes del comienzo de las inversiones se incentiva al empresario a incurrir en incumplimientos; en el caso de subsidios en efectivo porque puede recibir el dinero y salir del país; en el supuesto de tratamientos impositivos especiales porque la demora en los trámites judiciales y la reducida tasa de interés que generalmente se cobra por no cumplir con las normas promocionales, aseguran que aún en el caso de detección, la "pena" se traduzca en un crédito a una tasa conveniente. Debe destacarse aquí que siempre es factible encontrar explicaciones que permitan justificar niveles de producción, inversión o empleo deliberadamente inferiores a los pactados. (Por ejemplo, una caída en el nivel de actividad global, problemas en los mercados externos, etc.).

Por ello, subsidios atados a la producción o al empleo son preferibles a transferencias iniciales porque sólo se perciben plenamente si se cumple con las metas iniciales.²⁶ Sin embargo, esta manera de efectivizar el incentivo dificulta el cumplimiento del límite presupuestario. Por ejemplo, una exención en impuestos a la producción violaría la meta fiscal si el volumen producido superara a las expectativas originales. Por lo tanto es preferible instrumentar los beneficios a través de certificados fiscales con un valor fijo en australes que pueden utilizarse para el pago, en este ejemplo, del impuesto a la producción. De esta forma, se conoce con exactitud el sacrificio fiscal y se impide que la firma obtenga mayores beneficios que los previstos.²⁷

No obstante, subsidios atados a la producción afectarán a los gobiernos futuros. Con el objeto de mitigar este problema, el organismo legislativo puede establecer límites plurianuales a los montos que el Poder Ejecutivo actual decida otorgar a la promoción económica.

En resumen, la instrumentación de los beneficios promocionales a través de certificados fiscales para el pago de impuestos relacionados a las variables económicas de interés gubernamental, restringidos presupuestariamente por límites anuales para la autoridad que evalúe los pro-

26 La necesidad de relacionar el monto de un subsidio inicial a alguna variable como inversión, valor agregado, etc. impide que esta transferencia tenga las características de un pago de suma fija y por lo tanto también distorsiona la asignación de recursos.

27 Esta solución no obsta para que se establezcan penalidades significativas por incumplimiento.

yectos y plurianuales para el gobierno de turno, aseguraría que los distintos agentes involucrados en la actividad promocional se comporten de acuerdo al interés del principal. Debe destacarse que como fuera señalado anteriormente, esta forma de instrumentación continúa distorsionando la asignación de recursos y requiriendo de factores productivos adicionales para poder discriminar entre proyectos. Por ello, sólo puede aconsejarse esta propuesta para aquellas actividades o regiones consideradas altamente prioritarias por el gobierno. Una alternativa menos distorsiva y por lo tanto que puede aplicarse en forma más general, se propondrá en la última sección de este trabajo.

IV. Análisis empírico de la experiencia Argentina en materia de promoción industrial

A) Características de la promoción económica en la Argentina.

Argentina ha sido desde mediados de siglo un país relativamente cerrado al comercio internacional. Esta política comercial constituyó de por sí un elemento que ha favorecido al sector industrial.

Adicionalmente a este subsidio generalizado, se han instrumentado en ese mismo período diversos mecanismos de desgravaciones impositivas a algunas regiones o actividades económicas seleccionadas. Por su importancia, la política de promoción industrial será analizada en esta sección.

Básicamente pueden diferenciarse dos tipos de regímenes de promoción industrial: a) aquellos destinados a un sector en particular con aplicación general para todo el país y b) los que intentan desarrollar el interior del país.

La autoridad de aplicación del régimen sectorial es la Secretaría de Industria y Comercio Exterior de la Nación y para los regionales esta Facultad es compartida con algunos gobiernos provinciales.

Los beneficios impositivos se conceden a los inversores del proyecto (deducciones en el impuesto a las ganancias de hasta el 100% del aporte de capital o la posibilidad de diferir impuestos sin intereses por hasta un 75% de ese aporte) o a la firma promocionada (exención por hasta quince años en el impuesto a las ganancias, a los capitales y en derechos de importación de los bienes de capital, liberación en el impuesto al

valor agregado y precios preferenciales de algunos insumos).²⁸ Se observa en este paquete de incentivos un marcado sesgo hacia aquellos que benefician relativamente al factor capital.

B) Evaluación empírica de la promoción industrial

La disponibilidad de datos en materia promocional sólo permite efectuar un análisis para los proyectos aprobados a nivel nacional. Aún en este caso, la información disponible sobre inversión y empleo de los 652 proyectos aprobados en el período 1973 - 1985 se refiere a datos teóricos de la presentación de la firma. Asimismo, existen pocos datos sobre el monto de las desgravaciones utilizadas en la práctica.

1) Inversión y empleo de los proyectos aprobados por la Secretaría de Industria (1973 - 1985)

La información de los proyectos originales de cada firma es clasificada por la Secretaría de Industria (S.I.) de acuerdo al estado de avance de la inversión.²⁹

El Cuadro Nº 1 muestra la situación de los 652 proyectos aprobados entre 1973 y 1985. Puede observarse que el 65^o/o de los proyectos estaba en fecha ³⁰, es decir habían sido completados, o estaban cumpliendo las etapas puntualmente o tenían una fecha de puesta en marcha posterior a 1985. Estos proyectos representan el 61 % de la inversión de 5.874 millones de A de 1985 aprobada por la S.I. y el 64^o/o de los 63.383 trabajadores que se esperaba emplear.

Por otra parte, 29 % de los proyectos presentaban algún problema y 6^o/o habían quebrado o fueron desistidos por la firma promocionada.

El grueso de los proyectos con problemas no ha cumplido con la fecha de puesta en marcha prevista. (1835 millones de A de inversión so-

28 Liberación en el IVA significa que la firma cobra el impuesto a los consumidores pero se lo queda para sí. Nótese que la exención en este impuesto en las etapas intermedias de producción no constituye beneficio alguno, porque al no existir crédito fiscal el impuesto se recauda en la etapa siguiente.

29 Debe señalarse que esta información es comunicada por la empresa y en muchos casos no es contrastada por la S.I.

30 Nótese sin embargo, que aquellos casos donde se autorizó la postergación de alguna etapa del proyecto son considerados en fecha. Por lo tanto, el Cuadro Nº 1 no refleja la situación que se esperaba al momento de la aprobación.

bre un total de 2149 millones). De este total puede esperarse que aproximadamente A 1400 millones no sean concluidos ya sea porque su fecha de puesta en marcha era anterior a 1985 o porque se encontraban en serios problemas financieros.

Asimismo, si de los proyectos que han entrado en marcha tarde se excluyen aquellos en los que sólo alguna etapa ha sido concluída, aproximadamente A 140 millones tampoco serían terminados.

Por lo tanto, excluyendo estos proyectos y los desistidos y quebrados se obtiene que la inversión exitosa rondaría los A 4200 millones (aproximadamente 70^o/o de la proyectada).

CUADRO N^o 1

**PROYECTOS APROBADOS POR LA SECRETARIA
DE INDUSTRIA EN TODO EL PAIS**

Estado del Proyecto ¹	Número de Proyectos	Inversión		Empleo (Nro. de trabajadores)	°/o	
		°/o	(mil. A Oct. 85)			
Todas las etapas terminadas	372	57	2.322	40	32.753	52
Algunas etapas terminadas	11	2	107	2	2.282	4
En construcción	42	6	1.140	19	5.048	8
Total Proyectos en fecha	425	65	2.569	61	40.083	64
Puesta en marcha demorada o sólo algunas etapas concluídas	49	7	314	5	5.774	9
Incumplimiento puesta en marcha	141	22	1.835	31	3.230	21
Total proyectos con problemas	190	29	2.149	36	19.004	30
Quiebras y desistidos	37	6	156	3	4.296	6
TOTAL	652	100	5.874	100	63.383	100

Estado del proyectos a fines de 1985

Como este porcentaje está basado en datos teóricos, se efectuó un segundo cálculo tomando como base los resultados de una inspección realizada por la S.I. en 1985 en una muestra de 92 proyectos cuya inversión proyectada era de A 408 millones. Extrapolando los datos muestrales al total de proyectos (excluyendo aquellos con una inversión superior a los A 100 millones porque existe información directa para ellos) se obtiene el Cuadro N° 2.

CUADRO N° 2

**CLASIFICACION DE LA INVERSION SEGUN ACTIVIDAD DEL PROYECTO
EN BASE A RESULTADOS MUESTRALES**

Estado del proyecto	Inversión (mill. de A Oct. 85)	%
Actividad normal	2.633	44,8
Actividad baja	143	2,4
En construcción	1.140	19,4
Sin actividad	1.691	28,8
Quiebras y desistidos	267	4,6
TOTAL	5.874	100,0

Este cuadro muestra que un 45% de la inversión estaría funcionando con la actividad prevista en el contrato, un 2% debajo de lo normal, un 20% en construcción y el 33% restante sin actividad o con el proyecto desistido o en quiebra. Por lo tanto, si se supone que los proyectos en ejecución serán completados, aproximadamente A 3900 millones del total de A 5900 millones tendrían alguna actividad.

Si se tiene en cuenta que los beneficios concedidos a los proyectos promocionados son de una magnitud considerable, parece excesivo que un 33% de la inversión haya fracasado. Este porcentaje revela en cierta forma, que la S.I. no se preocupa en demasía en la calidad de los proyectos, sugiriendo la posible existencia de un problema del tipo principal-agente entre los objetivos de ese organismo y el resto del gobierno. Esta afirmación es consistente con la necesidad de otorgar en 1983, 15 años adicionales de beneficios a los proyectos radicados en dos provincias patagónicas que ya habían usufructuado 10 años de tratamiento preferencial,

porque en caso contrario hubiera quebrado el 50% de la industria instalada en la zona.

2) El sacrificio fiscal incurrido

La información disponible respecto a la pérdida fiscal en que han incurrido los proyectos aprobados por la S.I. es escasa. Sólo se cuenta con datos referidos al monto de los diferimientos impositivos y la transferencia a la industria petroquímica a través de menores precios por los insumos.

La estimación de la pérdida fiscal permite aproximar el margen de ineficiencia efectiva. Para ello, podemos obtener la correspondiente ecuación (4) para el caso argentino.

Así se obtiene:

$$C_2 (1 - x) = Y (1 + s + j) - t' \left[Y (1 + s + j) - d C_2 \right] - h' C_2 \quad (12)$$

donde

s = Beneficio de liberación en el IVA como porcentaje de Y.

j = Beneficio de subsidios especiales en la materia prima como porcentaje de Y.

a) Subsidio a los inversionistas

En el período transcurrido entre el primer trimestre del año 1978 y el segundo trimestre de 1986, los inversionistas en los proyectos aprobados por la S.I. diferieron impuestos por A 752 millones de octubre de 1985 mientras que los proyectos sectoriales diferieron impuestos a la firma por A 49 millones.^{31 32} El total de diferimientos representó en ese período el 3,3% de la recaudación de impuestos que se permite diferir

31 Los proyectos sectoriales en lugar de obtener desgravaciones en los impuestos a la firma están autorizados a diferirlos sin el pago de intereses.

32 Es importante señalar que los diferimientos de inversionistas para los proyectos aprobados hasta 1977 son sin intereses y sin actualización.

(IVA, a las Ganancias, a los Capitales y al Patrimonio Neto).

Para estimar el subsidio recibido por los inversionistas se calculó el valor actual de los impuestos diferidos utilizando una tasa de interés real anual del 10^o/o, obteniendo un coeficiente de subsidio igual a la diferencia entre el valor actual de los impuestos y el monto diferido, expresado como porcentaje del total diferido. Para los diferimientos sin indexar se supuso que el coeficiente de subsidio es igual a uno en virtud de las elevadas tasas de inflación que caracterizaron a la economía argentina de los últimos quince años. En este cálculo se tuvieron en cuenta los diferentes plazos de devolución y número de cuotas, y la fecha de puesta en marcha de los proyectos que es el punto de referencia para fijar el período de devolución.

Posteriormente, se excluyeron los proyectos de dudosa concreción para distinguir el subsidio que puede traducirse en ineficiencias, de aquel que representa una mera transferencia.³³

Con estos ajustes el subsidio otorgado a través de diferimientos impositivos se muestra en el Cuadro N° 3.

CUADRO N° 3

**SUBSIDIO OTORGADO A LOS INVERSIONISTAS A TRAVES
DE DIFERIMIENTOS IMPOSITIVOS EN EL PERIODO I 78 - II 86**

(Millones de A Oct. 1985)

	Total Proyectos	Solo aquellos que se concretarán
Diferimientos indexados	113,0	113,0
Diferimientos sin indexar	556,7	372,7
TOTAL	669,7	485,7

Los inversionistas pueden optar entre el diferimiento de impuesto o deducir de su balance impositivo una suma equivalente a su aporte de capital.

33 Nótese sin embargo, que en la medida en que se haya efectuado una parte de la inversión el costo de eficiencia sería el costo de esas inversiones menos su valor residual. Como se carece de datos para estimar este concepto se lo excluyó completamente.

No existe ninguna información referida a las deducciones de inversionistas. Para estimar la pérdida de recaudación por este concepto se supuso que los inversores dedujeron la máxima cantidad posible sólo en aquellos casos en que la norma promocional no les concedía el beneficio de diferimiento. Posteriormente, utilizando la relación patrimonio neto/inversión de los proyectos y una tasa impositiva del 33^o/o se estimó una pérdida de recaudación de A 174 millones, que se reduce a A 139 millones si se consideran sólo aquellos proyectos de factible concreción.

b) Subsidio a través del IVA

No existe ninguna información sistematizada de la pérdida fiscal ocasionada por tratamientos preferenciales en el IVA porque la Dirección General Impositiva no procesa los formularios correspondientes que presentan los contribuyentes. Adicionalmente, aún en el caso en que se conocieran esos datos sería imposible estimar con precisión el costo fiscal. La razón de esta falencia radica en la existencia de distintos regímenes preferenciales en el IVA no contemplados en el formulario impositivo. Así, si la firma está exenta del pago del gravamen y produce un bien que no se vende directamente al público, la recaudación será obtenida en la etapa siguiente por que no habrá crédito fiscal para descontar en esa etapa. Por lo tanto, las exenciones deben excluirse del costo fiscal de la promoción.³⁴

Otro caso surge cuando la firma está liberada del pago del gravamen (es decir lo cobra a sus clientes pero no lo ingresa al fisco). Aquí el subsidio está constituido por la diferencia entre el "débito fiscal" retenido por la firma (que puede ser utilizado como crédito en la etapa siguiente) y el impuesto que pagó a sus proveedores gravados. Si la liberación se extiende a las etapas anteriores, el sacrificio está constituido por todo el débito fiscal.

Por último, los proyectos sectoriales pueden diferir el gravamen. Como existe información sobre diferimientos, estos proyectos se estiman por separado.

En base a información sobre débito y crédito fiscal reales de algunos años obtenida de una muestra de 14 proyectos se calculó el subsidio

34 Cada contribuyente debe ingresar al fisco la diferencia entre el impuesto originado en sus ventas (débito fiscal) y el que pagó por sus compras (crédito fiscal).;

recibido a través del I.V.A. En primer lugar, se revisó el tratamiento preferencial de cada uno de ellos. Cuando los proveedores de insumos también estaban liberados se consideró como pérdida fiscal todo el débito, en el caso contrario se estimó como la diferencia entre débito y crédito.

Todos los proyectos de la muestra obtuvieron el beneficio de liberación por diez años con escalas porcentuales decrecientes. La estimación de pérdida fiscal de cada año disponible fue actualizada por el índice de precios mayoristas a precios de octubre de 1985. Luego, se obtuvo la pérdida promedio de los años disponibles y se extrapoló para la totalidad del período de beneficios utilizando la escala decreciente de liberación correspondiente a cada proyecto. Con estos datos y suponiendo una tasa de descuento del 10^o/o anual, se estimó el valor actual del subsidio a través del IVA en un monto equivalente al 74,1^o/o de la inversión de la muestra.

Este porcentaje fue utilizado como representativo del subsidio promedio de la totalidad de proyectos. Para calcular la transferencia total, con información disponible sobre el tratamiento promocional de los proyectos aprobados entre 1973 y 1977 (casi el 50^o/o del total) se clasificó la inversión en exenta, gravada y liberada con o sin insumos.

Los proyectos aprobados después de 1977 generalmente usufructúan el beneficio de liberación en el IVA y por lo tanto sólo corresponde incluir esta categoría. En todo el cálculo se excluyeron los proyectos sin actividad por las razones comentadas anteriormente.

Los resultados de esta estimación se muestran en el cuadro no 4. Con estos datos el subsidio se estimó en A 929 millones (1253 x 0,741).

CUADRO N^o 4

INVERSION CLASIFICADA DE ACUERDO A SU TRATAMIENTO EN EL IVA¹

(Millones de A Oct. 85)

Clasificación de la inversión	Aprobada en		TOTAL
	1973-77	1978-85	
Liberada	445	808	1.253
Gravada	34	—	34
Exenta	402	—	402
Sin actividad	139	642	781
TOTAL	1.020	1.450	2.470

1 Excluye los proyectos que difieren del IVA.

c) Impuesto a las ganancias y al valor patrimonial de las firmas

Para estos impuestos es necesario estimar la diferencia en el valor actual de los impuestos pagados si la actividad hubiera estado gravada y los efectivamente aportados como resultado de la promoción.

En primer lugar, se excluyeron los proyectos con diferimientos que se tratan más adelante y aquellos que no se concretarían.

En segundo término, se obtuvo la relación patrimonio neto/inversión de una muestra de proyectos con una inversión total de aproximadamente A 1700 millones. Ese cociente equivale a 0,374.

Para el impuesto al valor patrimonial, la diferencia de recaudación entre ambas actividades se obtuvo tomando como base del impuesto el valor de la inversión menos depreciación acumulada menos deuda al final de cada período, suponiendo que los activos se deprecian linealmente en 10 años y los préstamos se amortizan en la misma forma.

Asimismo, se contempló la tasa general del 1,5^o/o y la tasa efectiva neta promedio de porcentajes de exención recibidos.

De esta forma, extrapolando los datos muestrales la diferencia entre los impuestos pagados en ambas actividades asciende a A 29 millones.

Para el impuesto a las ganancias se supuso una tasa de rentabilidad antes de impuestos del 15^o/o anual, obteniendo una diferencia de impuesto de A 183 millones.

d) Proyectos con diferimientos de impuestos a la firma.

Los proyectos sectoriales no están exentos o liberados de impuestos sino que pueden diferirlos sin el pago de intereses por un número determinado de años.

Existe información sobre los diferimientos efectivos ocurridos entre el primer trimestre de 1978 y el segundo de 1986. Sin embargo, una alta proporción de los proyectos con diferimientos está en construcción. Por lo tanto, la relación subsidio impositivo/inversión obtenida en base a datos reales de los proyectos en marcha fue utilizada para obtener el sacrificio fiscal de todos los proyectos.

El cálculo se efectuó obteniendo el valor actual de los impuestos que se deberán ingresar al fisco, siendo el subsidio la diferencia entre el monto diferido y dicho valor actual.

El subsidio total por este concepto se estimó en A 285 millones.³⁵

e) Exención en derechos de importación de bienes de capital.

De una muestra de proyectos con inversión equivalente a A 1162 millones se obtuvo un cociente Bienes de Capital Importados/Inversión Total equivalente a 0,15.

Suponiendo un derecho de importación del 10 0/0 para los bienes de capital no producidos localmente, el subsidio obtenido a través de esta exención se estimó para todos los proyectos en A 62 millones, extrapolando los resultados muestrales a aquellos proyectos de concreción facti

f) Precios especiales de la materia prima petroquímica.

La única información disponible sobre precios preferenciales de insumos se refiere a la materia prima utilizada por la industria petroquímica.

Esta industria recibió un tratamiento muy especial hasta fines de 1985, porque pagaba por sus insumos petroleros aproximadamente el 30 0/0 del precio internacional mientras que recibía el valor internacional al exportar y precios superiores por las ventas al mercado doméstico, protegidos con derechos de importación.

Este subsidio en la materia prima ha sido parcialmente pagado por el Tesoro a través de menores recaudaciones en el impuesto a los combustibles, porque el precio fijado por el Estado para las ventas de combustibles a la industria petroquímica ha sido, en general inferior al valor neto de impuestos cobrado a otros consumidores.³⁶

Este subsidio estatal representó A 271 millones de octubre de 1985 en el período 1975 - 1985.

Sin embargo, el subsidio efectivo fue en el período citado sustancialmente más elevado, porque el valor neto de impuestos cobrado a otros consumidores es inferior al precio internacional³⁷. Suponiendo un consumo anual neto de 600.000 toneladas de nafta virgen que ha carac-

- 35** Los proyectos de la industria de celulosa y papel no difieren el impuesto a las ganancias. En su lugar, usufructúan porcentajes decrecientes de exención. El monto correspondiente a la diferencia de impuestos entre ambas actividades se incluyó en el cálculo del punto C.
- 36** La diferencia de precios es compensada a los proveedores de insumos permitiendo su utilización como crédito fiscal para el pago del impuesto a los combustibles.
- 37** Esto es consecuencia de la estructura impositiva argentina que en lugar de gravar al petróleo, impone fuertemente a sus derivados. De esta forma el resto de los consumidores paga precios (incluido impuestos) equivalentes y en algunos casos superiores a los internacionales.

terizado a la industria petroquímica en el período, puede estimarse el subsidio adicional (comparando con el precio internacional) en A 800 millones de octubre de 1985 para el período 1975 - 85. Asimismo, el valor actual del subsidio total (A 800 millones más A 271 millones) asciende a A 623 millones si se utiliza una tasa de descuento del 10^o/o anual.

g) La estimación de Z

El cuadro N^o 5 resume los resultados obtenidos en los puntos anteriores. La inversión total que se esperaba concretar asciende a A 4050 millones (promedio de ambas estimaciones en el punto 1). Si se adicionan dos proyectos petroquímicos aprobados por regímenes especiales, se obtiene una inversión esperada de A 4300 millones aproximadamente.

CUADRO N^o 5

VALOR ACTUAL DE LOS BENEFICIOS IMPOSITIVOS

(Millones de A de Oct. 85)

Inversionistas	625
Diferimientos impuestos a la firma (Incluye IVA, Ganancias y Capitales)	285
Liberación en el IVA	929
Exención en Ganancias y Capitales	212
Derechos de Importación	62
Precios preferenciales insumos petroquímicos	623
TOTAL	2.736

El Cuadro N^o 5 muestra que - Z asciende a A 2736 millones. Por tanto, el cociente $(C_1 - Z) / C_1$ equivale a $(4300 + 2736) / 4300 = 1,64$.

Este cociente muestra que el margen efectivo de ineficiencia alentado por el régimen promocional nacional es considerable. Debe destacarse que esta estimación no incluye los regímenes provinciales especiales.³⁸

38 De las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan.

CUADRO N° 6

COSTO FISCAL TEORICO

(Millones de A Oct. 85)

Autoridad de Aplicación	Promedios Anuales			Pérdida Fiscal Total
	Nº de Proyectos Aprobados (Promedio Anual)	Pérdida Fiscal del año presupuestario		
I	II	III	IV	IV/III
La Rioja 1980-81	34	4,6	65,5	14,1
La Rioja 1982-85	48	1,9	206,4	108,6
San Luis 1983-85	238	1,5	1.387,8	925,2
San Juan 1984-85	98	1,0	365,7	365,7
Catamarca 1983	33	0,5	78,7	157,4
Catamarca 1983-84	81	0,8	327,2	409,0
Secretaría de Industria 1980-85	58	14,7	202,9	13,8

En la composición de -Z no llama la atención que la liberación y diferimiento del IVA y los diferimientos de inversionistas no indexables (Ver cuadro no 3) sean de magnitud considerable (A 1190 millones y A 373 millones respectivamente). Sorprende la magnitud del subsidio a la materia prima petroquímica, que se ha concentrado en un reducido número de empresas.³⁹

3) El cupo fiscal provincial no limitante⁴⁰

Los regímenes provinciales especiales son de reciente creación. El primero data de 1979 y la principal diferencia con la norma general es

39 Es interesante destacar que a fines de la década del 60 se sancionó un régimen preferencial para la industria petroquímica que concedía beneficios fiscales e intentaba garantizar precios de los insumos equivalentes a los internacionales. Con el transcurso del tiempo se comenzó a subsidiar la materia prima petroquímica ignorando los cambios acaecidos en el mercado mundial del petróleo. En este interín se mantuvieron las desgravaciones impositivas y la protección arancelaria para las ventas al mercado interno.

40 Esta sección está basada en Artana, Salinardi y Soto (1986) y Artana, Duarte y Soto (1986).

que se faculta al gobierno provincial a conceder desgravaciones en impuestos federales a los proyectos que se radiquen en su territorio. Esta reforma se justificó en la necesidad de agilizar el trámite de los proyectos y en el atraso económico relativo de las jurisdicciones beneficiadas.

La norma legal establece una restricción presupuestaria al sacrificio fiscal incurrido en el año de aprobación de los proyectos. Esta restricción puede justificarse en términos económicos, en el intento de evitar un "free riding" potencial por parte de la provincia que puede transferir el costo fiscal al Tesoro Nacional y al resto de las jurisdicciones⁴¹, mientras recibe los beneficios de inversión, producción y empleo de los proyectos.

Sin embargo, la evidencia de los años 1984/1985 demuestra que ese cupo no ha sido limitante. Esto es producto de la mecánica de cálculo establecida en la normativa vigente que sólo restringe el costo fiscal del año de aprobación. Las provincias "rebasaron el límite presupuestario reduciendo el costo imputable al cupo presupuestario y transfiriéndolo a ejercicios siguientes. Esta afirmación puede corroborarse en el cuadro no 6 que muestra la pérdida fiscal teórica⁴² del año presupuestario y la correspondiente a la totalidad del período con beneficios. Puede observarse el marcado incremento en el cociente costo fiscal total/costo fiscal del año presupuestario entre la situación promedio de los proyectos nacionales aprobados durante 1980 y 1985 y la situación de las provincias en la etapa inicial del régimen especial, y la experiencia de los años 1984 y 1985 en los regímenes provinciales.

La carencia de un límite presupuestario debería facilitar la aprobación de pésimos proyectos de inversión, porque el resto del país financia en los hechos, esa mala asignación de recursos. Esta presunción es corroborada por ejemplos tales como la existencia de una capacidad de procesar acero en las cuatro provincias con régimen especial suficiente para elaborar la producción total del país, cuando el acero se produce y se consume a aproximadamente 500 — 1000 km. de esas provincias y su costo de transporte es altamente significativo.

41 En Argentina la mayoría de los impuestos federales se distribuyen entre la Nación y las Provincias.

42 Al instrumentarse los beneficios a través de desgravaciones resulta imposible limitar en el presupuesto la pérdida efectiva.

V. Conclusiones y propuesta de un esquema alternativo

La generalización de regímenes impositivos preferenciales que se observa en los países latinoamericanos, tradicionalmente no ha ido acompañada de un análisis de los costos de eficiencia que podían ocasionar esas políticas. Un objetivo de este trabajo ha sido demostrar que en la medida en que haya una tendencia a la igualación de las tasas de retorno entre sectores, los beneficios fiscales pueden "financiar" proyectos con baja o incluso negativa rentabilidad social. Este resultado puede modificarse en la medida en que distorsiones preexistentes puedan ser compensadas a través de la política promocional.

Sin embargo, esta explicación en general no concuerda con las características de los regímenes de promoción latinoamericanos, ya sea porque existen otros mecanismos de aliento a determinados sectores que se superponen a la política promocional, o porque se enfatiza la utilización de instrumentos no adecuados con las presuntas distorsiones o porque se discrimina a favor de un grupo selectivo de actividades cuando las distorsiones (del tipo imperfección en el mercado de capitales) afectan a la economía en general. Adicionalmente, la aplicación efectiva de la promoción puede entenderse mejor si se utilizan argumentos distributivos o geopolíticos, en cuyo caso existirá un claro "trade-off" entre eficiencia y equidad.

Otro aspecto discutido en este trabajo se refiere a los problemas de implementación práctica de las políticas promocionales. Puede concluirse que un régimen general y automático es preferible a uno discrecional porque evita la corrupción administrativa y se reduce el derroche de recursos que se origina en la competencia para obtener beneficios adicionales.

En este contexto, permitir el cómputo de la inversión como gasto en el balance impositivo alienta la radicación de capitales con márgenes de ineficiencia potenciales sensiblemente inferiores.⁴³ El costo fiscal de este sistema recae sobre el gobierno actual, evitando que la pérdida de recursos se transfiera al futuro y el contralor de la firma es más eficiente por que lo realiza el ente recaudador cuyo objetivo es incrementar la cantidad de ingresos fiscales, hecho que asegura que habrá un interés del departamento estatal en penalizar los excesos.

Para aquellos sectores o regiones que merezcan un tratamiento adi-

43 Ver Harberger (1980).

cional, se sugiere descentralizar la facultad de otorgamiento de los beneficios para agilizar el trámite, pero concediendo los beneficios a través de certificados para el pago de impuestos limitados en el presupuesto.⁴⁴ Se asegura así que existirá un incentivo a minimizar el costo de eficiencia que puede financiar la política promocional, porque el ente ejecutor, que en un proceso descentralizado capitaliza gran parte de los beneficios que genera la radicación de proyectos, hará perdurable los efectos del régimen sólo si aprueba los mejores proyectos. En ausencia de este límite cualquier proyecto es bienvenido en la medida en que el costo de la radicación afecte a otras agencias gubernamentales.

Estos certificados a su vez, deberían referirse a impuestos relacionados a la actividad del proyecto, para asegurar que la firma reciba el beneficio sólo si produce. Por ello, es necesario que sean nominativos e intransferibles.⁴⁵

Este mecanismo sería claramente preferible al utilizado actualmente en Argentina donde para una inversión probable de A 4300 millones de octubre de 1985 se otorgaron subsidios impositivos estimados (en valor actual) en A 2700 millones. Estos datos reflejan que un considerable margen de ineficiencia puede ser financiado por el régimen promocional.

44 Ver Artana, Salinardi, Soto (1986).

45 En caso contrario, se podrían hacer líquidos previo a la concreción de las obras, aumentando el incentivo del particular a violar el contrato promocional.

REFERENCIAS

- ALCHIAN A. and DEMSETZ, H.; "*Production, Information Cost and Economic Organization*", American Economic Review, 1982 p.p. 777-795.
- ARTANA, D., DUARTE, M.L. y SOTO, L.; "*Promoción industrial: Comentarios y propuesta*", Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba 1986.
- ARTANA, D., SALINARDI, M. y SOTO L.; "*Promoción industrial y Recursos de Propiedad Común*", Fundación de Tucumán, Serie Divulgación N° 8 Junio 1986. Reimpreso en el Diario El Cronista Comercial el 14/6/86.
- AVILA, J.; "*Promoción Económica en la Argentina: Una Propuesta Alternativa*", Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba 1984.
- BRADFORD, D.; "*Tax Neutrality and the Investment Tax Credit*", en "The Economics of Taxation", editado por Aaron and Boskin M.; The Brookings Institution, 1980.
- BROWNING, E. "*The Marginal Cost of Public Funds*" Journal of Political Economy, 1976, p.p. 183-298.
- DEMSETZ, H. "*Purchasing Monopoly*" en "Neoclassical Political Economy - The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities", editado por Colander D., Ballinger, 1984.
- HARBERGER, A. "*The Tax Treatment of Oil Exploration*", Proceedings of the Second Energy Institute, Washington D.C. The American University 1961, P.P. 256-269.
- HARBERGER, A.; "*Tax Neutrality in Investment Incentives*" en "The Economics of Taxation", editado por Aaron H. and Boskin M., The Brookings Institution, 1980.
- HIRSHEY, M. "*The Effect of Advertising on Industrial Mobility, 1947-72*", Journal of Business 1983, p.p. 329-339.
- KLEIN, B.; "*Transaction Cost Determinants of "Unfair" Contractual Arrangements*", American Economic Review 1980, p.p. 356-362.
- KLEIN, B. and KENNEY, R. "*The Economics of Contractual Flexibility*", 1985, mimeo.
- KLEIN, B. and LEFFLER, K. "*The Economics of Block Booking*", Journal of Law and Economics 1983, p.p. 497-540.
- KLEIN, B. and MURPHY, K.; "*The Economics of Resale Price Maintenance*" UCLA Department of Economics Working Paper N° 332, July 1984.
- KLEIN, B. and SAFT, L.; "*The Law and Economics of Franchise Tying Contracts*", Journal of Law and Economics 1985, p.p. 345-361.
- KRUEGER, A., "*The Political Economy of the Rent-Seeking Society*" American Economic Review 1974, p.p. 291-303.
- MUSGRAVE, R.; "*Fiscal Reform in Bolivia*", Harvard Law School 1981.
- POSNER, R.; "*The Social Cost of Monopoly and Regulation*", Journal of Political Economy 1975, p.p. 807-827.
- SAMUELSON, P. "*Tax Deductibility of Economic Depreciation to Insure Invariant Valuations*", Journal of Political Economy 1964, p.p. 604-606.

- STIGLITZ, J.; *"The Corporation Tax"*, Journal of Public Economics 1976, p.p. 303-311.
- WILDASIN, D.; *"On Public Good Provision with Distortionary Taxation"*, Economic Inquiry 1984, p.p. 227-243.
- WILLIAMSON, O.; *"The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations"*, American Economic Review 1971, p.p. 112-123.
- WILLIAMSON, O. *"Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations"*, Journal of Law and Economics 1979, p.p. 233-267.

INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSION INDUSTRIAL

RESUMEN

Este trabajo estudia los efectos económicos de los incentivos fiscales a la actividad industrial. En primer lugar, se demuestra por intermedio de un modelo sencillo que estos incentivos pueden distorsionar la asignación de recursos al alentar a firmas privadas a llevar a cabo proyectos con rentabilidad social negativa.

En segundo término, se discute como las desgravaciones son implementadas en la práctica, evaluando la existencia de un problema del tipo principal - agente entre el organismo que concede los beneficios y el gobierno central.

Por último, se efectúa un análisis empírico para el caso Argentino.

FISCAL INCENTIVES TO THE INDUSTRIAL INVESTMENT

SUMMARY

This paper studies the economic effects of tax incentives to industrial activities. First, a simple model allows to demonstrate that these incentives could lead to a poorer allocation of resources by encouraging private firms to undertake projects which have a negative social rate of return.

Second, this paper discusses how tax incentives are implemented in practice, evaluating the existence of the principal - agent problem between the department that grants the benefits and the central government.

Finally, an empirical analysis is made for the Argentine case.