

ESTIMULOS FISCALES A LA INDUSTRIALIZACION EN EL PERIODO 1956-1966 ALGUNOS ASPECTOS

HERNAN PABLO LLOSAS *

La utilización de estímulos fiscales como instrumento de política económica, aunque presenta algunos antecedentes previos a 1956, pasa a ser importante a partir de ese año. En este trabajo se analizará en particular el uso de estímulos fiscales como instrumento de aplicación generalizada.

I

Descripción de los estímulos de aplicación generalizada utilizados

Las deducciones con respecto al impuesto a los réditos, de un porcentaje del valor de las inversiones realizadas por las empresas privadas constituyeron el principal instrumento empleado. Estas deducciones ya regían al comienzo del período, pero estaban limitadas a la reinversión de utilidades y los porcentajes deducibles eran pequeños relativamente a los que se habrían de utilizar luego. A partir de 1956 se permiten las deducciones aún en los casos en que las inversiones no fuesen financiadas con utilidades no distribuídas. Los beneficios se limitaban, sin embargo, a inversiones en empresas en marcha. El sector más favorecido fue el agrícola-ganadero, pero prácticamente todos los demás sectores fueron también beneficiados, aunque los beneficios fluctuaron a través del período (ver Tabla 1).

Diversas exenciones respecto al impuesto a los réditos fueron utilizadas durante el período. Se eximió en primer lugar, entre abril

Profesor titular de Política Económica II en la Universidad Nacional de La Plata, y Asesor de Gabinete en la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo. Las opiniones expresadas en este artículo no representan las de las instituciones con las que el autor está vinculado.

de 1958 y diciembre de 1964, a los intereses por créditos externos para la financiación de importaciones destinadas al equipamiento industrial del país. A partir del primero de enero de 1959 se exime a los intereses originados en bonos, letras, debentures, títulos y otras obligaciones, así como los dividendos fijos de acciones preferidas con rescate preestablecido que emitiesen empresas públicas o privadas o consorcios financieros para financiar obras o inversiones que el Poder Ejecutivo declarase de "interés nacional". Con la misma fecha se introduce una exención en favor de los intereses de los préstamos de fomento otorgados por instituciones extranjeras y en favor de los réditos provenientes de servicios personales cumplidos en el país por períodos no superiores a dieciocho meses por técnicos contratados no radicados en el país.

II

Análisis económico de los estímulos fiscales

Deducciones por inversión. Estas deducciones reducen el costo para el inversor de los bienes de capital relativamente al costo de los demás insumos¹. Este efecto sobre la composición del conjunto de insumos se ve reforzado por la ventaja financiera que, dadas las imperfecciones del mercado de capitales², representa el no pagar impuestos durante los primeros ejercicios luego de la puesta en marcha. Debe tenerse en cuenta que es precisamente durante esa época cuando las dificultades financieras de las empresas son más agudas.

La fecha de percepción de los beneficios que resultan de este instrumento de política económica es función de la evolución de las ganancias imponibles de los beneficiarios. Esto constituye un estímulo para la elección de inversiones que resultan rápidamente en la ob-

¹ Para un buen análisis del peso relativo de este efecto como función de la técnica de evaluación utilizada por la empresa ver HARCOURT, G. C., *Investment-Decision Criteria, Investment Incentives and the Choice of Technique*, *Economic Journal*, 1968, pp. 77-95.

² Estas imperfecciones son comunes a todos los mercados de capitales y particularmente importantes en el caso argentino debido a los efectos que sobre el mismo tuvo la experiencia inflacionaria que fue muy aguda en el período que se estudia. Estas imperfecciones hacen que la oferta de financiación que enfrentan las empresas presente costos crecientes.

tención de ganancias imponibles suficientemente grandes. Tanto el factor tiempo como la existencia de una tasa de inflación positiva hacen que el beneficio representado por las deducciones sea mayor cuanto antes sea percibido. La fecha de percepción de ese beneficio es función de la evolución de las ganancias imponibles de los beneficiarios. Se crea así un estímulo para la elección de inversiones que resultan rápidamente en la obtención de ganancias imponibles suficientemente grandes, en relación a otras inversiones que, presentando menores utilidades en el corto plazo, arrojarían, en ausencia del instrumento de política económica que se comenta, un valor actualizado neto superior a aquéllas otras. La inversión por parte de empresas ya constituídas resulta también injustificadamente favorecida en relación a aquélla que efectúan empresas nuevas, ya que las primeras, al tener normalmente utilidades imponibles provenientes de sus otras actividades, pueden obtener inmediatamente los beneficios de la deducción. En ambos casos se introduce un sesgo indeseable desde el punto de la eficiente asignación de inversiones.

El posible efecto de este instrumento sobre la tasa de acumulación de capital merece particular atención. La búsqueda de este efecto fue uno de los determinantes principales de la adopción de las deducciones por inversión como uno de los principales estímulos impositivos durante gran parte del período en estudio. El logro de un efecto positivo neto sobre la acumulación de capital depende de si la presión fiscal que se ejerce sobre las empresas no beneficiadas ha de ser aumentada, y/o de si el gasto gubernamental ha de ser reducido para compensar la pérdida de ingresos resultante del empleo del instrumento. Suponiendo que el nivel de gasto estatal previo al otorgamiento de las deducciones sea el óptimo, o que la reducción afectará la calidad y/o cantidad de los servicios públicos en lugar de resultar en una mayor eficiencia de la gestión gubernamental, el uso del instrumento que se comenta tendrá un costo positivo. Debe tenerse en cuenta que los servicios públicos entran como insumos directos en otros procesos productivos, y como insumos indirectos a través de su influencia sobre la función de bienestar del factor trabajo (incluyendo todos sus niveles). En cualquiera de los dos casos descriptos las deducciones por inversión redistribuirán ingresos en favor de las empresas beneficiarias y en contra de los demás. El efecto neto sobre la acumulación de capital dependerá de la elasticidad de oferta relativa de fondos invertibles en cada uno de estos dos sectores. Sólo cuando el beneficio es suficientemente grande co-

mo para inducir una inversión que de otro modo no se hubiese producido, y al mismo tiempo suficientemente pequeño como para poder ser financiado a partir de ingresos futuros a obtener como consecuencia de esa misma inversión, será posible decir que el efecto neto sobre la acumulación de capital ha sido positivo. Esto, a su vez, será posible sólo si esa inversión es capaz de producir y recoger "economías de escala" al nivel de la economía en su conjunto, economías resultantes del proceso de crecimiento económico que esa inversión habría generado.

En el caso argentino el estímulo representado por las deducciones por inversión alcanza su máximo en el sub-período 1960-1962. Prácticamente resultaban beneficiados todos los sectores de la actividad económica.³ Como consecuencia es probable que el auge inversionista de esos años⁴ se haya debido parcialmente a los efectos estimulantes de las deducciones. Por otro lado, al producir una reducción en los ingresos fiscales no compensada por una reducción equivalente en los gastos públicos el estímulo fiscal contribuyó a la existencia de un déficit presupuestario que, a su vez, fue uno de los elementos coadyuvantes al auge económico de ese sub-período. Sin embargo debe haber sido un par de años después cuando el efecto de las deducciones sobre los ingresos fiscales se hizo sentir con mayor fuerza. Este efecto presenta un defasaje debido, en el caso de las empresas nuevas al período que media entre la decisión de invertir y la obtención de las primeras ganancias imponibles netas, y en el caso de empresas preexistentes a que los pagos fiscales de un determinado año son función de las ganancias imponibles del año anterior. Todo esto explica porqué la caída en la recaudación por el impuesto a los réditos se produce en 1962 y no en 1960 (ver Tabla 3). Los efectos depresivos de las deducciones sobre la recaudación impositiva se prolongaron más allá de la finalización del auge inversionista, y aún más allá de la fecha en que el estímulo fiscal fue abandonado. Es recién en 1965 que la recaudación por el impuesto a los réditos recobra el nivel previo a 1962. Esta caída en la recaudación impositiva, la que por supuesto no es íntegramente atribuible a las deducciones por inversión, habría resultado en que las medidas deflacionistas adoptadas en 1962 y 1963 tales como reduc-

³ Ver Tabla 1.

⁴ Ver Tabla 2.

ción en el gasto público (a menudo mediante el postergamiento del pago a proveedores) y restricciones crediticias fuesen más severas, agudizando así la crisis.

Exenciones respecto al impuesto a los réditos. Las exenciones respecto a créditos externos, tanto de proveedores como de instituciones oficiales, estimulan el reemplazo de bienes de capital producidos localmente por sus similares importados, al reducir el costo de financiación de los mismos. La exención respecto a crédito de proveedores parece haber sido otorgada a fin de compensar parcialmente la desventaja que para las empresas locales significaba el no poder concurrir, como las subsidiarias de empresas extranjeras, a los mercados de capitales norteamericano y europeo. Se estima, sin embargo, que el instrumento correcto hubiese sido el otorgamiento de facilidades crediticias especiales, por ejemplo a través del Banco Industrial de la República Argentina.

La exención de los réditos obtenidos por técnicos extranjeros puede haber tenido también alguna influencia en la substitución de equipo nacional por equipo extranjero. Estos técnicos ingresaban al país para supervisar la instalación y puesta en marcha de equipos importados. Si el propósito de la exención era el estimular la adopción de técnicas que, por su complejidad, necesitan de un asesoramiento especial por parte de los fabricantes del equipo, debió haberse eximido también a los técnicos nacionales que ejercían igual función en representación de fabricantes locales de bienes de capital.

La exención de los intereses originados en títulos, debentures y similares valores de rendimiento fijo parece haber tenido como objetivo el reducir el costo de financiación de inversiones que se considerasen particularmente deseables dados los planes de desarrollo adoptados. Sería una respuesta parcial a la necesidad señalada anteriormente de facilitar el acceso de las empresas locales a los mercados de capitales. Debe indicarse, sin embargo, que la existencia de tratados de doble imposición significa que la exención no es operativa como estímulo a la inversión de capitales extranjeros resultando, en la medida en que esos capitales se inviertan en los valores exentos, en una transferencia de recaudación impositiva en contra del gobierno argentino y en favor de los gobiernos de los países de domicilio de esos capitales extranjeros. Con respecto a capitales locales, difícilmente la falta de un bien organizado mercado de capitales puede suplirse mediante la exención que se comenta. Probablemente

hubiese sido menos costoso para las finanzas públicas y más eficiente como estímulo a las empresas locales el facilitar su acceso a líneas de crédito especiales que se hubiesen creado a tal fin. El inversionista atraído por la exención es aquél que obtiene un importante ahorro impositivo, lo que significa que la mitad o más del monto invertido es “donado” por la Tesorería.

III

Resumen y conclusiones

El otorgamiento de deducciones por inversión, en particular cuando los porcentajes son tan elevados como en el caso argentino, estimulan al reducir el costo del capital la inversión en proyectos capital-intensivos y discrimina en favor de inversiones de maduración rápida.

Un aumento en la intensidad de capital es conducente a un aumento en la productividad de la mano de obra. Sin embargo, cuando ese aumento en la intensidad de capital agota la oferta de fondos invertibles antes de que toda la mano de obra esté empleada, la productividad de la misma, globalmente considerada (es decir, teniendo en cuenta a los desempleados) probablemente no aumentará. En la medida en que esto haya ocurrido, lo cual sería probable dado que no parece que la tasa de largo plazo de acumulación de capital haya aumentado, las deducciones habrían tenido un efecto inconveniente al crecimiento de la economía.

Habitualmente una maduración rápida está asociada con escala de producción relativamente pequeña, excepto cuando se espera que la demanda habrá de estancarse en el futuro que es relevante para la toma de decisión. El favorecer la adopción de inversiones de maduración rápida resulta en la instalación de capacidad productiva relativamente chica, lo cual es antieconómico cuando las economías de escala son importantes, lo cual es frecuente dada la pequeñez del mercado argentino y las pocas probabilidades que, dada la estructura proteccionista, existían de exportar manufacturas.

Desde el punto de vista microeconómico los estímulos fiscales que se comentan no parecen haber sido conducentes a una mayor eficiencia económica. Desde el punto de vista macroeconómico parecen haber coadyuvado a la inestabilidad que caracterizó al período

analizado. Parecería resultar del estudio realizado que la adopción estímulos fiscales de aplicación generalizada se hizo independientemente de los demás instrumentos de política económica. Pareciera haber faltado una visión de conjunto en la programación de la política económica, la que hubiese posibilitado evitar inconsistencias entre diversos instrumentos de largo plazo y choques entre los efectos de corto plazo de los mismos y la política económica de corto plazo adoptada.

TABLA 1
DEDUCCIONES POR INVERSION

S E C T O R	PORCENTAJES DEDUCIBLES				
	1956	1957-1959	1960	1962	1965
	1.I.56	(Refor- mas)	1.I.60	I.IX.62	1.I.65 ^m
I. AGRICULTURA					
1. Maquinaria agrícola (excl. tractores) e implementos (arados, sembradoras,, cosechadoras, silos de granja, etc.)	100	100	100	100	—
2. Tractores, camiones, pick-ups y camionetas	50a	50a	100	100	—
3. Todos los demás bienes muebles del activo fijo	50	50	50	50	—
4. Mejoras e instalaciones	50	50	50	50	—
5. Electrificación rural	50b	50b	100	100	—
6. Edificios y construcciones	10	10	10	10	—
7. Reproductores de pedigree	50c	50	50	100d	—
8. Pasturas y plantaciones permanentes	—	25e	50	50	50
9. Gastos de siembra	—	—	—	100d	—
10. Inversión en acciones de cooperativas agrícolas	—	—	—	—	100
II. MINERIA					
1. Gastos de exploración	—	100f	100	100	100
2. Maquinaria industrial	50a	100g	100	50a	—
3. Equipo de transporte, comunicaciones, tracción y generación de energía	50a	50a	100	50a	—
4. Todos los demás bienes muebles del activo fijo	50	50	50	50	—
5. Construcciones y otras mejoras permanentes	—	—	50	—	—
6. Los ítems definidos como inmuebles por el Código de Minería	50	50	—	50	—
7. Construcción o compra de edificios (excluido el valor de la tierra)	10	10	10	10	—

	PORCENTAJES DEDUCIBLES				
	1956	1957-1959	1960	1962	1965
	I.I.56	(Refor- mas)	I.I.60	I.IX.62	I.I.65 ^m
III. TRANSPORTE					
1. Maquinaria industrial	50a	50a	100	50a	—
2. Todos los demás bienes muebles del activo fijo	50	50	50	50h	—
3. Estaciones de pasajeros y carga, aeródromos, muelles, embarcaderos y sus accesorios construidos en territorio argentino	50	50	50	—	—
4. Construcción o compra de edificios (excluido el valor de la tierra)	10	10	10	10	—
IV. ASTILLEROS Y TALLERES DE CONSTRUCCION, HABILITACION Y/O REPARACION DE BUQUES O AVIONES					
1. Maquinaria industrial	50a,i	100g	100	50a,i	—
2. Todos los demás bienes muebles del activo fijo	50i	50i	50i	50i	—
3. Muelles, gradas, hangares, talleres y sus instalaciones y accesorios	—	50i	50	—	—
V. EXPLOTACIONES PESQUERAS (k)					
1. Bienes muebles del activo fijo	50	50	50	50h	—
2. Construcción o compra de edificios (excluido el valor de la tierra)	10	10	10	10	—
VI. FORESTACION					
1. Gastos en plantaciones nuevas o aumento de las existentes (l)	100	100	100	100	100
2. Maquinaria	—	100g	100	100	—
3. Las mismas deducciones que en "I. AGRICULTURA"					
VII. CENTRALES ELECTRICAS					
1. Inversiones directas en acciones de cooperativas eléctricas	—	—	100	100	100
VIII. INDUSTRIA MANUFACTURERA EN GENERAL					
1. Bienes muebles del activo fijo	50	50	50	50h	—
2. Construcción o compra de edificios (excluido el valor de la tierra)	10	10	10	10	—
IX. TODAS LAS OTRAS EMPRESAS (Excepto cuando una deducción mayor es aplicable)					
1. Construcción o compra de edificios (excluido el valor de la tierra)	—	—	10	—	—

	PORCENTAJES DEDUCIBLES				
	1956	1957-1959	1960	1962	1965
	1.I.56	(Refor- mas)	1.I.60	I.IX.62	1.I.65 ^m
2. Instalaciones fijas y elementos de transporte para conservar por aplicación del frío productos perecederos	—	—	100	—	—

Notas:

- a) Como bienes muebles del activo fijo (item 3)
 b) Como "mejoras e instalaciones" (item 4)
 c) Machos solamente
 d) A partir del 1º de enero de 1962
 e) A partir del 14 de abril de 1958
 f) A partir del 31 de marzo de 1958
 g) A partir del 1º de enero de 1959
 h) Excepto automóviles de pasajeros (Resolución 972 del 17 de abril 1964, Direc. General Impositiva, con efecto retroactivo a 1960)

- i) Sólo en la medida en que esas firmas sean consideradas manufactureras.
 j) A partir del 1º de enero de 1957.
 k) En otros períodos las deducciones eran de aplicación discrecional.
 l) Incluye gastos directos e indirectos en la preparación del suelo, siembra y conservación de la plantación, y el aumento en el valor de la madera a medida que los árboles crecen.
 m) Las inversiones comenzadas antes del 1º de noviembre 1964, o respecto de los cuales se hubiesen formalizado contratos antes de esa fecha, fueron exceptuados de los cambios registrados en esta columna.

TABLA 2

INVERSION BRUTA FIJA COMO PORCENTAJE DEL P.B.I. Y DE LOS BIENES Y SERVICIOS DISPONIBLES

Año	Inversión bruta fija como porcentaje del P.B.I.			Inversión bruta fija como porcentaje del total de bienes y servicios disponibles		
	Total	Construcción	Equipo durable de producción(a)	Total	Construcción	Equipo y reparaciones
1	2	3	4	5	6	7
1956	17,6	8,9	8,7	17,8	8,7	9,1
1957	18,0	9,3	8,7	19,1	9,0	10,1
1958	18,1	10,1	8,0	18,8	9,0	9,8
1959	15,6	8,1	7,5	18,0	8,8	9,2
1960	21,7	9,1	12,6	22,8	8,8	14,0
1961	23,8	8,8	15,0	22,7	8,6	14,1
1962	22,1	8,2	13,9	24,1	8,9	15,3
1963	18,5	7,7	10,8	20,8	8,6	12,2
1964	18,2	7,4	10,8	—	—	—
1965	17,4	7,2	10,2	—	—	—
1966	17,7	7,5	10,2	—	—	—

Fuente: Columnas 2 a 4, Banco Central de la República Argentina, Boletín Estadístico, varios ejemplares; Columnas 5, 7, CONADE, Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, p. 19.

Nota: (a) Incluye inversión en equipo de transporte, maquinaria, otros y reparaciones.

POLITICA FISCAL — TABLA 3
 RECAUDACION IMPOSITIVA COMO PORCENTAJE DE P.B.I.
 (Millones de m\$n)

Año	Recaudación del Imp. a los réditos		Recaudación de varios impuestos s/los ingresos		P.B.I. (BCRA)	Rec. del Imp. a los réditos III	P.B.I. (CONADE)	Recaudación impositiva como porcentaje del P.B.I.				
	I	II	I	II				1 % 5	2 % 5	3 % 5	4 % 5	6 % 7
	1	2	3	4				5	6	7	8	9
1955	4,6	4,6	5,5	n - a	171,2	n - a	—	2,68	2,68	3,24	—	—
1956	5,6	6,9	6,7	n - a	217,6	n - a	—	2,60	3,18	3,07	—	—
1957	6,2	7,1	8,3	n - a	271,3	n - a	—	2,30	2,61	3,06	—	—
1958	9,3	10,0	11,7	n - a	386,7	n - a	—	2,39	2,58	3,00	—	—
1959	15,3	16,5	19,2	n - a	740,5	n - a	—	2,06	2,23	2,60	—	—
1960	24,1	26,9	35,0	n - a	961,2	15,2	985	2,50	2,80	3,64	—	1,54
1961	30,6	31,4	38,1	33,8	1.148,1	17,1	1.044	2,66	2,74	3,32	2,95	1,64
1962	26,9	26,8	35,4	28,7	1.411,6	11,2	1.014	1,90	1,90	2,36	2,03	1,10
1963	—	34,0	42,3	30,7	1.734,1	9,1	971	—	1,96	2,44	1,77	,94
1964	—	39,9	42,9	36,8	2.363,3	n - a	n - a	—	1,69	1,82	1,56	—
1965	—	84,7	—	78,8	3.246,0	n - a	n - a	—	2,61	—	2,43	—
1966	—	118,4	—	—	4.043,4	n - a	n - a	—	2,93	—	—	—

Fuentes y notas:

- Col. 1. Banco Central de la República Argentina, Ingresos brutos consolidados del Gobierno Nacional, en Boletín Estadístico, Nov. 1963. Apéndice; 1957: Enero-Octubre solamente; 1958-1962: Años Fiscales Nov.-Oct.
- Col. 2. Dirección Nacional de Estadística y Censos, Boletín de Estadística; incluye desde 1956 el impuesto de emergencia.
- Col. 3. Panorama de la Economía Argentina, Nº 28, p. 287: Réditos, Beneficios extraordinarios, ganancias eventuales, impuesto de emergencia y similares.
- Col. 4. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Indicadores de Coyuntura, Dic. 66, p. 24: réditos, beneficios extraordinarios y ganancias eventuales.
- Col. 5. BCRA, Boletín Estadístico.
- Cols. 6 y 7. CONADE, Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, p. 168 y 17 (pesos de 1960).

**ESTIMULOS FISCALES A LA INDUSTRIALIZACION EN EL PERIODO 1956 - 1966
ALGUNOS ASPECTOS****Resumen**

Los estímulos que se comentan son los de aplicación generalizada: las deducciones por inversión y las exenciones respecto del impuesto a los réditos.

Desde un punto de vista microeconómico favorecieron la elección de técnicas e industrias capital-intensivas. Cuando la oferta de capital es inelástica esto conduce a una utilización sub-óptima de los recursos, con desocupación del factor trabajo. Favorecieron también la elección de escalas de producción pequeñas, lo que tampoco es óptimo cuando las economías de escala son importantes y la demanda es creciente.

Desde un punto de vista macroeconómico los estímulos comentados parecen haber coadyuvado a la inestabilidad que caracterizó al período analizado. La adopción de los estímulos analizados se habría realizado independientemente de los demás instrumentos de política económica. La falta de una visión integral en el diseño de la política económica resultó en inconsistencias entre los efectos de corto plazo de instrumentos de largo plazo, y la política económica de corto plazo.

**FISCAL INCENTIVES TO INDUSTRIAL INVESTMENT IN THE 1956-1966 PERIOD.
SOME ASPECTS****Summary**

This paper analyses some of the general investment incentives such as investment allowances and income tax exemptions.

From a microeconomic point of view these incentives introduced a bias in favour of capital-intensive industries and techniques. When the supply of capital is inelastic this results in sub-optimal resource allocation. The bias towards small size projects is also undesirable in the conditions of the Argentine market in the period, where scale economics were important and demand was growing.

From the macroeconomic point of view these incentives would have fostered the economic instability that was a constant of the period. The decision to use these incentives seems to have been taken with independence from that concerning most other instruments of economic policy. The absence of a comprehensive appraisal in the design of economic policy, which this indicates, resulted in inconsistencies between the short-term effects of long-term instruments, and short term economic policy.