

La actual política de promoción económica, subsidios y préstamos del Estado Nacional. Gastos tributarios y directos en el marco de una estrategia fiscal expansiva

Por Eugenia Aruguete (*)

La estrategia gubernamental en materia de regímenes de promoción, subsidios y préstamos en beneficio de ciertas actividades, regiones y empresas adoptó, en los últimos años, un carácter expansivo, lo que se tradujo en el incremento persistente de los gastos estatales involucrados en su implementación. El crecimiento sostenido de la economía y la evolución favorable que registraron los indicadores fiscales durante el período sugieren que la implementación de esta política fue concurrente con la mejora en el desempeño macroeconómico de nuestro país, al tiempo que fue alimentada por ella. Sin agotar el debate acerca de cuáles son los instrumentos más apropiados, la dinámica esbozada por estas variables en los últimos años evidencia las virtudes de una estrategia de activa intervención estatal en la economía.

1. Introducción

En los últimos meses el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para el año 2010 ante el Congreso, a fin de someterlo a su consideración. Tras lograr la media sanción en Diputados, el Proyecto pasó a la Cámara alta, que lo aprobó y convirtió en Ley.

En el mensaje que acompaña al proyecto de Ley de Presupuesto 2010 se realiza una estimación del escenario macroeconómico que enfrenta actualmente la Argentina, se describe los recursos y gastos del Sector Público y se expone la política presupuestaria que el Gobierno Nacional pretende llevar a cabo el año próximo. También se definen los beneficios tributarios, transferencias directas y préstamos que se canalizarán a favor de distintos sectores económicos, regiones y empresas.

A lo largo de los últimos años, la estrategia gubernamental en esta materia se caracterizó por la implementación de una política fiscal expansiva, que se tradujo en el incremento sistemático y a tasas elevadas del gasto público asociado a su aplicación. Entre 2005 y 2009, los recursos destinados a financiar programas de promoción económica, subsidios y préstamos crecieron de \$6.143 millones a \$37.191 millones y se expandieron junto a aunque más que- el producto, la recaudación y los gastos del Sector Público.

No obstante, y según esboza la nueva Ley, para el año 2010 se prevé un cambio de rumbo. La decisión del Poder Ejecutivo de eliminar y/o reducir parcialmente los subsidios otorgados a ciertas actividades en particular, en el área energética y de transportes-, materia en la que ha dado ya sus primeros pasos¹, contraería los recursos estatales destinados a financiar esta política, que alcanzarían los \$35.202 millones en 2010, registrando una caída del 5,3% respecto a 2009.

Previsiblemente, este cambio de política suscitará impactos macroeconómicos sobre las empresas y las personas (consumidores/usuarios), alimentando a su vez un debate en torno al uso y la orientación de los recursos estatales. En este escenario, cabe examinar la estrategia que el Gobierno Nacional ha venido implementando y prevé aplicar el año próximo.

(*) Invitada. Lic. en Sociología. Docente e Investigadora UBA

1) En noviembre de 2008 el Gobierno decidió suprimir (en el caso del gas) y reducir parcialmente (en el de la electricidad) los subsidios estatales, los que fueron compensados por un incremento de tarifas, diferenciado por nivel de consumo (en perjuicio de los hogares y las empresas que registraban una mayor demanda), provincias y regiones. Los fuertes incrementos aplicados, que se evidenciaron a mediados de 2009 en virtud del aumento en el consumo en los meses del invierno, derivaron en una ola de reclamos de parte de los usuarios y la revisión y reversión (parcial y transitoria) del recorte en los subsidios.

Con tal objetivo, a continuación se analiza la estrategia oficial en materia de preferencias tributarias concedidas bajo los regímenes de promoción económica, subsidios directos y préstamos en beneficio de ciertas actividades, regiones y empresas, teniendo en cuenta los instrumentos y el nivel de recursos involucrados en su aplicación.

Se evalúan puntualmente las tendencias de mediano plazo (2005-2009), a nivel agregado y para cada uno de los instrumentos considerados, así como la estrategia proyectada para el año 2010. Luego se analiza esta política teniendo en cuenta su vinculación con la dinámica de crecimiento económico y la evolución de los principales indicadores fiscales. Finalmente se presentan comentarios.

La información de base proviene de la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2010, de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF) y de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), ambas dependientes de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, de la Dirección de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

El universo de análisis se circunscribe a la Administración Nacional y por ende se excluye a diversas instituciones que participan del entramado de asistencia al aparato productivo. Entre ellos, se destacan los bancos nacionales públicos, Nación y BICE, y el Consejo Federal de Inversiones que tienen instrumentos de asistencia desde hace varios años, algunos de los cuales han adquirido gran preponderancia en los últimos años como la línea de Créditos para PYMES del Banco Nación. También se excluye el financiamiento que se desarrolla desde el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (conocido como Fondo de Anses) y el realizado desde los Fondos Fiduciarios que conforman el Sector Público Nacional.²

2. La actual política fiscal en beneficio de sectores y actividades, regiones y empresas (2005 2010)

La adopción de una política fiscal expansiva y, en particular, de una política basada en la orientación de recursos a favor de determinadas actividades, zonas y firmas es cuestionada con frecuencia. Desde perspectivas afines a la teoría neoclásica, en particular, suele imputarse a este tipo de políticas una excesiva intervención en la economía con efectos “distorsivos” que inhiben el libre funcionamiento del mercado y el despilfarro de recursos en gastos “superfluos”.

Dos instrumentos integran de manera decisiva la política fiscal en la materia: los regímenes de promoción económica y el esquema de transferencias directas y préstamos de la Administración Pública Nacional (APN).

Los regímenes de promoción económica involucran incentivos, entre los que se destacan las exenciones, las deducciones de la base imponible y las alícuotas reducidas, que otorgan un tratamiento tributario preferencial a determinadas actividades, zonas, tipos de activos y/o rangos de empresas. Tales incentivos generan gastos que pueden derivar en pérdidas definitivas en la recaudación fiscal o en el diferimiento de la percepción de recursos. Cuando generan pérdidas definitivas para el Estado, los recursos implicados se contabilizan como “gastos tributarios”; cuando involucran una postergación, no (DNIAF, 2009).³

A través de las transferencias directas y los préstamos de la APN se canalizan recursos en beneficio de ciertas actividades y/o empresas, cuyo destino es financiar gastos

2) Más específicamente, se excluyen del análisis los recursos administrados por los Fondos Fiduciarios constituidos principalmente por recursos tributarios con afectación específica, pero se incluyen los aportes que éstos reciben del Tesoro Nacional, ya que son otorgados por la Administración Nacional (ASAP, 2009)

3) Tal es la metodología que sigue desde el año 2006 la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

corrientes y/o de capital sin una contraprestación directa. Las transferencias involucran subsidios directos y los préstamos recursos de carácter reintegrable, de corto y largo plazo.

Se puede englobar a estas transferencias en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas orientadas a subsidiar precios y tarifas de bienes y servicios de uso difundido que permiten contener el aumento tanto de algunos costos de producción como de los precios de los bienes salario y servicios relevantes para la población en general y los asalariados en particular. Por el otro, instrumentos de asistencia a las empresas que se realizan, principalmente, desde los actuales Ministerios de Producción y Turismo, de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y consisten en una gran variedad de herramientas que van desde el subsidio a la tasa de interés de créditos otorgados por Bancos Públicos y Comerciales hasta la asistencia en el desarrollo de una innovación tecnológica de una empresa particular o una asociación de empresas.

2. 1. Promoción económica, transferencias directas y préstamos de la APN entre 2005 y 2009

Entre 2005 y 2009, los gastos del Sector Público en beneficio de determinados sectores, regiones y empresas registraron una evolución creciente, pasando de \$6.143 millones a \$37.191 millones, según se estima para el 2009. Considerados de manera agregada, los recursos involucrados en ambos instrumentos observaron un incremento del 505,4%.

Cuadro N° 1 Gastos en promoción económica y en transferencias y préstamos de la APN. Período 2005 - 2009.

En millones de pesos y en %.

Tipo de Política	2005	2006	2007	2008	2009(*)	Variación 2005 - 2009	
						Montos	%
Total de Gastos	6.143	14.371	22.017	35.358	37.191	31.047	505,4%
Regs. Prom. Econ.	2.789	3.258,9	4.393	4.294	4.216	1.427	51,1%
Transf. y Prést.	3.354	11.112	17.624	31.064	32.975	29.621	883,2%

(*) Estimado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNIAF de la Secretaría de Hacienda y de la ASAP (2009).

Tal sendero estuvo liderado predominantemente por el aumento de los gastos en subsidios y préstamos de la APN, que crecieron un 883,2% y, en menor medida, de los incentivos otorgados mediante los regímenes de promoción, que lo hicieron en un 51,1%. A diferencia de los subsidios y préstamos, que se incrementaron de manera sostenida durante el período, los incentivos en promoción económica siguieron un curso errático, presentando en algunos años leves caídas.

En términos generales, entre 2005 y 2009, la política de gastos en beneficio de determinadas actividades, zonas y firmas delineó una estrategia fiscal expansiva.

2.1.1. Los regímenes de promoción económica

Los regímenes de promoción económica ofrecen distintos incentivos a ciertas

actividades, zonas y firmas, siendo los más usuales la exención en el pago de impuestos, la aplicación de deducciones a la base imponible y/o la reducción de alícuotas.

Este tipo de regímenes persiguen múltiples objetivos, entre los que se destacan estimular una mayor inversión, contribuir al desarrollo de regiones atrasadas, favorecer la diversificación productiva, el incremento de las exportaciones, la demanda de empleo, proteger el medio ambiente, entre otros (Jimenez y Podestá, 2009).

Al interior de los regímenes de promoción económica es posible distinguir entre aquellos que se orientan a promover determinadas zonas geográficas, a estimular ciertos sectores y actividades y otro tipo de regímenes. En virtud de tal distinción, es posible clasificar los regímenes como de promoción regional, sectorial y otros regímenes.

Los regímenes de promoción regional, instaurados en décadas pasadas, perseguían el objetivo manifiesto de promover el desarrollo de determinadas provincias y reducir los desequilibrios regionales existentes. Se instauraron así, en 1972, el régimen especial para Tierra del Fuego (Ley 19.640), entre 1979 y 1983 el de promoción de las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan (Leyes 22.021, 22.702 y 22.973 y Decretos 2054/92, 804/96, 1553/98 y 2009/04) y en 1983 el de estímulo a las exportaciones por puertos patagónicos, régimen que fue prorrogado en 1996 (Leyes 23.018 y 24.490).

Los principales beneficios instaurados por el régimen de Tierra del Fuego y el de promoción a las "cuatro provincias" fueron la doble liberación del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) -compras y ventas-, la exención del pago del Impuesto a las Ganancias y del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, entre otros. El de promoción de las exportaciones por puertos patagónicos fijaba reembolsos adicionales para las ventas externas realizadas a través de los mismos.

Los regímenes sectoriales, de creación más reciente, se orientaron a estimular determinadas actividades y sectores. Tal ha sido el caso de los regímenes de promoción a la minería, instituido en 1979 y continuado en 1993 (Leyes 22.095 y 24.196), a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional, instaurado en el año 2001 (Decreto 379/01), a la industria del software, de 2004 (Ley 25.922), y el de renovación del parque automotor "Plan Canje", del año 1999 (Decretos 35/99 y 208/99).

Los principales beneficios instituidos por tales regímenes han sido la estabilidad fiscal, que deja a las actividades favorecidas fuera del alcance de cualquier reforma tributaria posterior a la sanción de la Ley por un período de entre 10 y 30 años, deducciones especiales en el pago del Impuesto a las Ganancias, tratamientos preferenciales para la amortización de capital, el permiso de pago de impuestos nacionales con bonos de crédito fiscal y la exención del pago de derechos a la importación de bienes de capital,⁴ por mencionar algunos.

Finalmente, otros regímenes han sido el de promoción de las pequeñas y medianas empresas, sancionado en 1995 (Ley 24.467), el programa nacional de apoyo al empresariado joven, del año 2004 (Ley 25.872), y el plan de competitividad, del 2001 (Decreto 730/01). Los beneficios tributarios establecidos por éstos fueron, básicamente, la concesión de exenciones y/o deducciones en el pago del Impuesto a las Ganancias, el permiso de pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal, la exención en el pago del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, entre otros.

Entre el año 2005 y el 2009, los gastos asociados a los tres tipos de regímenes de promoción registraron un crecimiento del 51,1%.⁵ Durante dicho período, los recursos utilizados en regímenes de promoción regional crecieron un 56,9%, los vinculados a la promoción sectorial lo hicieron en un 31,4% y los destinados a otros regímenes un

4) Este último beneficio se ha diluido en la actualidad, donde rige un arancel del 0% para la importación de bienes de capital.

5) La tendencia creciente fue sostenida a lo largo del período para los tres tipos de regímenes. Sólo se registran dos excepciones. Una caída en los gastos en promoción regional en el año 2009 y promoción sectorial en el 2008.

267,5%.

Cuadro N°2
Distribución de los gastos tributarios en regímenes de promoción económica por tipos de régimen. Período 2005 2009
En millones de pesos.

Tipo de Régimen	2005	2006	2007	2008	2009 (*)	Variación 2005 – 2009	
						Montos	%
Total de Gastos	2.789	3.259	4.393	4.294	4.216	1.427	51,1%
Regs. Regionales	1.514	1.869	2.264	2.550	2.374	861	56,9%
Regs. Sectoriales	1.206	1.276	1.926	1.533	1.585	379	31,4%
Otros Regímenes	70	114	203	211	257	187	267,5%

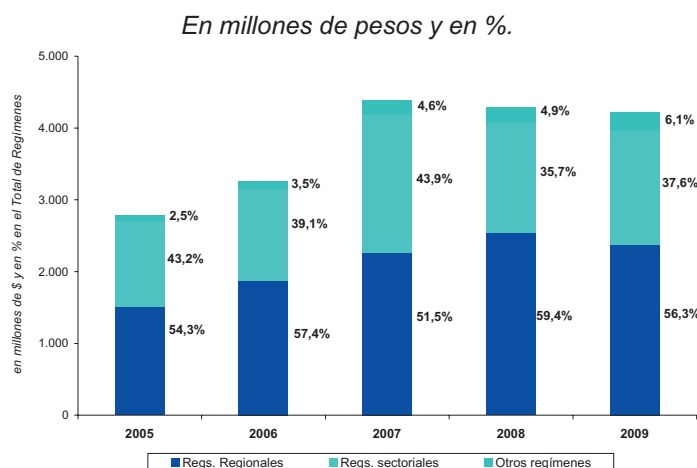
(*) Estimado.

Fuente. Elaboración propia en base a datos de la DNIAF de la Secretaría de Hacienda.

Al evaluar la distribución de los gastos entre los distintos tipos de regímenes se observa el predominio (y una participación creciente) de los de carácter regional que entre 2005 y 2009 comprometieron el 55,8% promedio de los recursos, en detrimento de los de tipo sectorial que involucraron el 39,9%, y del resto de los regímenes que absorbieron el 4,3%.

En el año 2009, los beneficios tributarios concedidos a través de estos regímenes, que según se prevé ascenderán a \$4.216 millones en total, serán canalizados vía programas regionales en \$2.374 millones, sectoriales en \$1.585 millones y otros regímenes en \$257 millones, respectivamente.

Gráfico N° 1
Distribución de los gastos tributarios en regímenes de promoción regional, sectorial y otros regímenes de promoción. Período 2005 2009.
En millones de pesos y en %.



(*) Los valores para 2009 son estimados.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNIAF de la Secretaría de Hacienda.

Resulta llamativa la mayor participación que detentan los programas de carácter regional, muchos de ellos instituidos durante la última dictadura militar, en el total de gastos en regímenes de promoción. Tal fenómeno se debe a que, a pesar de que varios regímenes ya no se encuentran vigentes tal es el caso de la promoción a las cuatro provincias y del incentivo a las exportaciones por puertos patagónicos-, una porción considerable de los beneficios otorgados por éstos en el pasado subsisten como costos para el fisco. Como señalan Gaggero y Libman (2006) “la gran inercia de estos esquemas promocionales, las restricciones planteadas por los “derechos adquiridos” a los que dieron lugar y en el caso de los regionales- la fuerte coalición de intereses provinciales a su favor sellada a través de un largo período de tiempo, garantizaron una larga sobrevivencia de los beneficios” (p. 43).

2.1.2. Transferencias directas y préstamos de la APN

Varios son los fines que motivan la aplicación de subsidios y préstamos. Los principales son mantener estable el precio y las tarifas de ciertos bienes y servicios (tal es, predominantemente, la razón de los subsidios al transporte, al sector energético y a la industria agroalimentaria), atender el funcionamiento de las empresas públicas (como Agua y Saneamientos Argentinos S. A. Aysa-) e impulsar el desarrollo de determinados sectores (como en el caso de la asistencia financiera a las pequeñas y medianas empresas y a los productores agropecuarios, básicamente a través de bonificaciones en la tasa de interés).

A lo largo del período 2005-2009, los gastos en transferencias directas y préstamos de la APN se incrementaron en un 883,2%, pasando de \$3.354 millones en 2005 a \$32.975 millones según se estima- en 2009.

Se destaca, además, la mayor importancia de los subsidios en detrimento de los préstamos. Durante el período, los gastos involucrados en esta política se canalizaron de manera casi exclusiva vía subsidios, con la excepción de los años 2006 y 2007, cuando se otorgaron \$2.313 millones y \$1.497 millones a través de préstamos reintegrables y aportes de capital, canalizando por estas vías el 26,3% y 9,3% de los recursos respectivamente.

Cuadro N°3

Transferencias directas y préstamos de la APN, según sectores económicos. Período 2005 2009.

En millones de pesos y en %.

Destino	2005	2006	2007	2008	2009 ⁽¹⁾	Variación 2005-2009	
						Montos	%
Total de Gastos	3.354	8.799	16.127	30.986	32.975	29.621	883,2%
Transferencias	3.354	6.486	14.630	30.908	32.975	29.621	883,2%
S. Energético	1.896	4.032	8.330	16.208	16.026	14.129	745,1%
S. Transporte	917	1.876	4.223	8.746	11.427	10.510	1.146,3%
S. Agroalimentario	0	0	1.181	3.799	4.162	4.162	
S. Rural y Forestal	136	223	329	680	969	833	613,2%
S. Industrial	248	124	45	62	392	144	58,2%
Otras Emp. Púb.	157	232	522	1.413	2.317	2.160	1.374,7%
Préstamos	0	2.313	1.497	78	0	0	
S. Energético	0	1.087	962	78	0	0	
S. Industrial	0	25	535	0	0	0	
Otras Emp. Púb.	0	1.200	0	0	0	0	

Fecha de corte de la información: 21/07/2009.

* Crédito vigente al 30/06/09.

Fuente: Elaboración propia en base a información de ASAP (2008 y 2009).

En el caso de las transferencias, y considerando los sectores económicos asistidos, se observa el predominio de los subsidios destinados al sector energético, de transporte y agroalimentario, que entre 2005 y 2009 recibieron, en promedio, el 51%, el 27,5% y el 6,4% de los recursos otorgados anualmente.

Tal como fue señalado, estos subsidios, que en promedio involucraron el 85% de los recursos en transferencias y préstamos, han tenido como una de sus principales finalidades contener el alza de precios y tarifas. Una política tal tiene un impacto directo sobre el ingreso real de la población (especialmente de aquellos sectores en los que los bienes y servicios subsidiados tienen un peso relevante en sus canastas de consumo) e indirecto sobre el producto, en la medida en que mejores ingresos posibilitan un mayor consumo, operando sobre la demanda agregada.

Le siguen en importancia las transferencias a otras empresas públicas, al sector rural y forestal y al industrial, que recibieron el 4,4%, el 2,8% y el 2,1% de los recursos anuales promedio, respectivamente.

En el 2009, puntualmente, el sector energético recibirá \$16.026 millones, el de transportes \$11.427 millones y el agroalimentario (vía subsidios otorgados, principalmente, por la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario ONCCA-) \$4.162 millones. Por su parte, los subsidios a otras empresas públicas llegarán a \$2.317 millones, mientras que los destinados al sector rural y forestal y al industrial ascenderán a \$969 millones y \$392 millones, respectivamente.

2. 2. Promoción económica, transferencias directas y préstamos de la APN en el 2010

Según esgrime la Ley de Presupuesto recientemente sancionada, para el año 2010 se prevé una caída de los gastos asociados a la política de promoción económica,

transferencias directas y préstamos de la APN, lo que supone interrumpir el ciclo ascendente delineado hasta entonces. En efecto, los gastos asociados a ambos instrumentos alcanzarán en el año 2010 los \$35.202 millones, unos \$1.988 millones menos que en 2009, registrando una caída del 5,3%.

Cuadro N° 4 Gastos en Promoción Económica y en Transferencias y Préstamos de la APN. Período 2009 - 2010.

En millones de pesos y en %.

Tipo de política	2009(*)	2010(*)	Variación 2009 - 2010	
			Montos	%
Total de Gastos	37.191	35.202	-1.988	-5,3%
Regs. Prom. Econ.	4.216	4.703	488	11,6%
Transf. y Prést.	32.975	30.499	-2.476	-7,5%

(*) Los valores son los previstos en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2010. Noviembre 2009.

Dicha merma responde, centralmente, a una disminución del gasto destinado a subsidiar a sectores económicos y empresas, que se contraen en \$2.476 millones (un 7,5% menos que en 2009), mientras los recursos involucrados en los regímenes de promoción crecen en \$488 millones (un 11,6% más que el año anterior).

Cuadro N° 5 Gastos en Transferencias directas de la APN por sectores económicos. Período 2009 - 2010.

En millones de pesos y en %.

Sector Destino	2009 (*)	2010	Variación 2009 - 2010	
			Montos	%
Transferencias	32.975	30.499	-2.476	-7,5%
S. Energético	16.026	13.512	-2.514	-15,7%
S. Transporte	11.427	9.878	-1.549	-13,6%
S. Agroalimentario	4162	2702	-1460	-35,1%
S. Rural y Forestal	969	1524	556	57,4%
S. Industrial	392	302	-90	-22,9%
Otras Emp. Públicas	2317	2581	264	11,4%

Fecha de corte de la información: 21/07/2009.

* Crédito vigente al 30/06/09.
Fuente: ASAP (2009).

En el caso de los subsidios, tres sectores explican centralmente la disminución de los recursos canalizados por esta vía. En el caso del sector energético (en el que los subsidios caen en un 15,7%) y el de transporte (donde se contraen un 13,6%), la disminución de las transferencias se explica por la decisión gubernamental de eliminar y/o reducir parcialmente los subsidios otorgados a dichas áreas. En el caso del sector

agroalimentario (donde los subsidios se reducen un 35,1% respecto a 2009), canalizados centralmente vía el sistema de compensaciones, la caída se vincula a la disminución del precio internacional de los alimentos esperada para el año próximo, lo que reduciría el diferencial entre los valores internacionales y locales que el Estado Nacional compensa a favor de los productores locales para mantener relativamente estable y bajo el precio de tales bienes en el mercado doméstico.

2. 3. La política fiscal hacia sectores económicos, regiones y empresas vis-à-vis el producto, la recaudación y el gasto público (2005-2010).

Entre 2005 y 2009 la política fiscal basada en la canalización de recursos estatales en beneficio de determinados sectores, regiones y firmas adoptó un carácter expansivo. Así lo indica la evolución de los gastos involucrados en regímenes de promoción económica, transferencias directas y préstamos de la APN, cuyos niveles se incrementaron de manera sostenida durante el período (+505,4%), tal como fue analizado en los apartados previos.

Al examinar la evolución de tales gastos en relación al producto, se observa que éstos no sólo crecieron en términos absolutos sino también relativos. En efecto, los recursos estatales canalizados a través de estos instrumentos pasaron de representar el 1,2% del PIB en 2005 al 3,3% en 2009.

Tales valores pueden ser mejor apreciados si tenemos en cuenta que, durante el período, el producto no se mantuvo estable. En efecto, al considerar la expansión que registró la economía entre 2005 y 2009, con tasas anuales superiores al 8%, el incremento de los gastos en promoción económica, transferencias y préstamos resulta aún más significativo. En otras palabras, los recursos comprometidos en dicha política durante el período crecieron junto a y más que- la economía.⁶

Para el año 2010, los recursos destinados a esta política se reducirán según lo previsto- en \$1.988 millones, cayendo su participación en el producto en 0,5 puntos porcentuales (p.p.), llegando al 2,8% del mismo.

Cuadro N° 6
Evolución de los gastos totales, en promoción económica y transferencias y préstamos de la APN en relación al PIB. Período 2005-2010.
En porcentaje del PIB.

Tipo de política	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total de los Gastos	1,2%	2,2%	2,7%	3,4%	3,3%	2,8%
Regs. Prom. Econ.	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%
Transf. y Prést.	0,6%	1,7%	2,2%	3,0%	2,9%	2,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNIAF y de la ONP de la Secretaría de Hacienda y de la Dirección de Cuentas Nacionales (INDEC).

Tanto el sendero ascendente (2005-2009), como la contracción prevista para el año próximo, se explican centralmente por la evolución de los gastos destinados a financiar la política de subsidios y préstamos de la APN. En efecto, entre 2005 y 2009 los recursos asociados a este instrumento crecieron e incrementaron su importancia en relación al producto, pasando de representar el 0,6% del PIB en 2005 al 2,9% al final de la serie. La

⁶ Indiscutiblemente, la estrategia destinada a sostener un tipo de cambio real competitivo especialmente favorable a la producción manufacturadora, a través de una política de tipo de cambio nominal alto y la aplicación de derechos de exportación diferenciales a distintos bienes, ha jugado un rol central en este sentido.

contracción prevista para este año, por su parte, reduce también su importancia relativa: en 2010 los gastos en subsidios y préstamos representarán el 2,4% del producto estimado para dicho año, observando una caída del 0,4 p.p. respecto al año previo.

En el caso de los regímenes de promoción económica, el gasto tributario creció entre 2005 y 2009 y se espera siga creciendo en 2010. Su participación en términos del producto se mantuvo relativamente estable a lo largo del período, representando alrededor del 0,5%/0,4% del mismo.

En comparación con los ingresos y gastos del Sector Público, la importancia de los recursos implicados en ambos tipos de política ha crecido significativamente. Así, los gastos en regímenes de promoción económica, subsidios y préstamos pasaron de representar el 4,9% de los ingresos del Estado en 2005 al 15,9% en 2009 y del 5,3% de sus gastos al 15,3% al final del período.

Nuevamente, dicho aumento resulta aún más significativo si tenemos en cuenta que, durante el período y al igual que lo acaecido con el PIB, tanto los recursos como los gastos estatales se han incrementado sostenidamente (Iñiguez y Selva, 2009).

Considerando la reducción prevista para el año 2010, y en base a las proyecciones presupuestarias esbozadas en la Ley de Presupuesto, los gastos en promoción económica, transferencias y préstamos alcanzarán el próximo año el 12,9% de los recursos y el 12,9% de los gastos estatales, registrando una caída de 3 p.p. y 2,4 p.p., respectivamente.

Cuadro N° 7 Evolución de los gastos totales, en promoción económica y transferencias y préstamos de la APN en relación a los recursos y gastos del Sector Público. Período 2005 2010.

En porcentaje respecto de los recursos y gastos del Sector Público.

Tipo de política	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Respecto a la Recaudación						
Total Gastos	4,9%	9,1%	13,4%	16,1%	15,9%	12,9%
Regs. Prom. Econ.	2,2%	2,1%	2,7%	2,0%	1,8%	1,7%
Transf. y Prést.	2,7%	7,0%	10,7%	14,2%	14,1%	11,1%
Respecto al Gasto						
Total Gastos	5,3%	9,8%	14,2%	17,3%	15,3%	12,9%
Regs. Prom. Econ.	2,4%	2,2%	2,8%	2,1%	1,7%	1,7%
Transf. y Prést.	2,9%	7,6%	11,4%	15,2%	13,6%	11,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNIAF y de la ONP de la Secretaría de Hacienda y de la Dirección de Cuentas Nacionales (INDEC).

Nuevamente, tanto la expansión como la caída de la participación de tales gastos en relación a los indicadores fiscales estuvieron empujadas por la evolución que experimentaron los subsidios y préstamos de la APN. Durante la fase expansiva (2005-2009), éstos pasaron de representar el 2,7% y el 2,9% de los recursos y los gastos estatales al 14,1% y 13,6% de los mismos, respectivamente. En 2010, tales porcentajes caerán al 11,1% y 11,2%, observando una disminución de 3 p.p. y 2,4 p.p., respectivamente.

En virtud de lo anterior puede argüirse que ambos instrumentos han tenido un rol

destacado, y un peso creciente (al menos hasta 2009), en la estrategia fiscal oficial,⁷ especialmente en lo que respecta a las transferencias y préstamos de la APN.

Teniendo en cuenta la evolución de las variables macroeconómicas contempladas (PIB, ingreso y gasto público), que experimentaron una fuerte expansión durante el período, cabe preguntarse acerca de la interacción entre una política de gastos expansiva, en particular en lo que refiere a las transferencias en beneficio de empresas, regiones y actividades, la expansión de la economía y la mejora en el desempeño fiscal.

No debería resultar llamativo que un incremento en el gasto público destinado a esta política se corresponda con un mejor desempeño económico, esto es, que exista entre ambas variables una correlación positiva.

Ciertamente, una política fiscal expansiva tiene efectos positivos sobre la economía y ello, a través de múltiples mecanismos. De manera directa, las erogaciones que realiza la Administración Nacional, como en el caso de los subsidios, alimentan el nivel de actividad vía la expansión del gasto público, componente central de la demanda agregada.

Indirectamente, inciden sobre el crecimiento económico en virtud de su capacidad potencial- de estimular la demanda de inversión (pública y privada) y el consumo.

La concesión de beneficios tributarios en el marco de los regímenes de promoción, por caso, puede mejorar las condiciones de producción, estimulando una mayor inversión de las empresas y favoreciendo el desarrollo de actividades que no se hubieran realizado sin incentivos. La concesión de subsidios, especialmente si se destinan a financiar actividades proveedoras de bienes y/o servicios industriales, como la energía, puede disminuir los costos empresarios y mejorar la competitividad de las firmas, promoviendo una mayor inversión industrial.

Se argumenta que al estimular procesos de inversión, instrumentos de este tipo favorecen incrementos en el nivel de actividad, la demanda de empleo, las exportaciones. Cabe aclarar, no obstante, que el efecto positivo de políticas que intervienen sobre la oferta no está garantizado. En efecto, intervienen aquí otro tipo de factores que hacen que incrementos en la inversión (y, consecuentemente, la producción, el empleo, las exportaciones) no estén garantizados, al tiempo que su aplicación puede generar otros efectos de carácter adverso.

Tal ha sido, en gran parte, el resultado de los sistemas de promoción a las cuatro provincias, instituidos durante el último régimen militar. Durante aquel período, un número significativo de proyectos se radicó en las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan, aprovechando estrategias de elusión fiscal al amparo de tales regímenes. Ello condujo, en muchos casos, al desmantelamiento de actividades preexistentes y su relocalización, lo que redundó en la configuración de débiles cadenas de valor a partir de la instalación de firmas dedicadas al ensamblado. Una vez finalizada la vigencia de los incentivos, además, varios de los proyectos de inversión allí radicados terminaron por discontinuar su actividad. En consecuencia, si bien creció la actividad y la ocupación en los territorios beneficiados, no se observó un incremento en los niveles de inversión y actividad agregados a nivel nacional (Azpiazu, 1988).

De otra manera, operando sobre el nivel de precios y tarifas de la economía, este tipo de instrumentos puede incidir sobre la demanda de consumo. En efecto, precios y tarifas más bajos aumentan el ingreso disponible de las familias, mejorando las condiciones de consumo de la población.

La relación entre la expansión de esta política y la evolución de los ingresos y gastos

7) Aún así, los recursos involucrados en este tipo de políticas fue menor que el derivado a otros gastos. Tal fue el caso, por ejemplo, de los gastos estatales destinados a cubrir una finalidad social. Al respecto, ver el artículo de Iñiguez y Selva (2009).

estatales no parece tan evidente. Desde una perspectiva ortodoxa suele enfatizarse una dimensión la más elemental- de la cuestión: el crecimiento de los gastos canalizados en estos instrumentos contrae el nivel de recursos estatales. Reducir o suprimir tales erogaciones redundaría en una “ganancia” fiscal. Bajo esta perspectiva, prima una sola lógica: ajustar.⁸

Dicha apreciación, sin embargo, no es totalmente válida. Tales visiones no contemplan el impacto que dichos beneficios tienen sobre las actividades involucradas y, desde allí, sobre la economía en su conjunto, incluida la recaudación.

En efecto, este tipo de políticas puede estimular el desarrollo de actividades que no se hubieran realizado en ausencia de promoción y/o de subsidios. Más específicamente, lo que para el fisco implica, en un principio, un “sacrificio” de recursos, puede derivar posteriormente en una mayor recaudación, asociada a los proyectos desarrollados al amparo de tales políticas.

Además, la eliminación y/o reducción de tales gastos destinada a lograr cierto ahorro fiscal, no necesariamente genera recursos adicionales por el monto estimado del gasto tributario. Por el contrario, puede promover a las empresas a discontinuar proyectos de inversión, con un impacto negativo sobre el nivel de actividad, el empleo, el consumo, elementos que podrían afectar de manera negativa la recaudación.

Reflexiones Finales

Indiscutiblemente, los regímenes de promoción y el esquema de transferencias directas y préstamos a sectores económicos, regiones y empresas han sido instrumentos relevantes de la política económica nacional en el último tiempo.

Configurando una política fiscal expansiva, los gastos involucrados en su implementación alcanzaron una magnitud significativa y creciente. La evolución que registraron los gastos en promoción, subsidios y préstamos vis-à-vis el crecimiento económico y la mejora de los indicadores fiscales, por su parte, evidencian una correlación positiva entre las variables contempladas. Más aún, los recursos involucrados en la implementación de esta política crecieron y lo hicieron junto a, y más que, la economía y las cuentas fiscales, que registraron un desempeño exitoso durante el período. Bajo estas circunstancias, es posible sugerir la hipótesis de que la implementación de la política analizada apuntaló una mejora en el desempeño macroeconómico al tiempo que fue alimentado por aquella.

La cuestión, no obstante, amerita considerar otros aspectos de relevancia. Uno de ellos es la calidad de los instrumentos involucrados, tanto en lo que refiere a la coherencia entre los objetivos perseguidos y las herramientas utilizadas, como a la efectividad de su implementación, medida por los impactos alcanzados.

En efecto, herramientas de política económica que a nivel teórico parecen ser efectivas, pueden no serlo o serlo menos- en la práctica. En Argentina, se encuentran actualmente vigentes incentivos tales como los subsidios de tasa para créditos, el otorgamiento de facilidades financieras, la asignación de aportes no reembolsables, la concesión de beneficios impositivos/fiscales y de asistencia técnica. Según qué objetivos se persigan, la calidad de los instrumentos es variable, por lo que resulta fundamental evaluar las herramientas comprendidas a fin de dotar de mayor racionalidad a la intervención estatal.

Ello reclama, a su vez, crear instituciones capaces de medir el impacto de los instrumentos de política sobre las variables objetivo (tasa de inversión, nivel de

8) Lejos de una perspectiva orientada a generar un ajuste del gasto para subsanar problemas de “restricción presupuestaria”, la disminución de los recursos en subsidios prevista para el año 2010 tiene la intención de dar cierre a una etapa en la que gastos crecientes en subsidios procuraron evitar, en un contexto de crisis, el colapso de las firmas, la desinversión y el desabastecimiento de las familias.

actividad, acumulación de capital, empleo, precios, ingresos) y asegurar la vigencia de mecanismos de control y fiscalización.

La cuestión se debate, también, en un plano más general. En efecto, respecto a la estrategia más adecuada de intervención estatal en la economía, y persiguiendo los objetivos que hemos venido analizando, existe cierta tensión entre las visiones que sugieren operar sobre las condiciones de la oferta y las que proponen apuntalar la demanda. En su mayoría, las políticas analizadas en este trabajo siguen la primera de estas perspectivas.

Orientadas a alimentar las expectativas empresarias o mejorar las condiciones de producción, los beneficios tributarios, los subsidios y los préstamos buscan reducir los costos financieros de las firmas, disminuir la presión del fisco, abaratar los insumos, etcétera. Se espera de este modo estimular la inversión, promoviendo actividades y/o regiones, favoreciendo la diversificación productiva, la generación de empleo, la expansión de las exportaciones.

Cuando las políticas actúan sobre la demanda, en cambio, la intención de apuntalar el crecimiento económico es propiciada mediante un estímulo a la demanda pública vía incrementos en la inversión estatal- o la mejora en el ingreso de los sectores de mayor propensión al consumo, esto es, los más pobres, con políticas tendientes a incrementar el nivel o la extensión de las transferencias directas.

Se estima con razón que políticas destinadas a estimular la demanda pueden ser más efectivas que aquellas orientadas a actuar sobre la oferta, aunque la evaluación de su impacto efectivo es más complejo. No obstante, una estrategia orientada a expandir la demanda debe ir acompañada de instrumentos que favorezcan el cambio de la estructura productiva. Caso contrario, puede derivar en múltiples estrangulamientos al crecimiento o reproducir una especialización regional fuertemente heterogénea. En otras palabras, el cambio de la matriz distributiva debe ir acompañado de cambios en la matriz productiva.

En el caso de varios subsidios y préstamos, destinados a mejorar las condiciones de explotación y estimular la inversión, se pretende además mantener estable el precio y las tarifas de determinados bienes y servicios, impactando favorablemente en el ingreso de la población y mejorando las condiciones de la demanda. Se persiguen, aquí también, objetivos redistributivos, especialmente cuando se opera sobre bienes y/o servicios de consumo básico y masivo, de gran impacto en la canasta familiar de los sectores de ingresos medios y medio-bajos.

Cabe considerar que, si lo que guía la política económica es una pretensión redistributiva, la transferencia de ingresos o la provisión directa de bienes y servicios a los sectores populares parece ser más apropiada y, especialmente, más equitativa que los instrumentos considerados.

No obstante, y en caso de no existir "restricciones" de presupuesto, ambas políticas pueden ser conducentes. Como se ha señalado en párrafos anteriores, la política de promoción, subsidios y préstamos de carácter expansivo convivió con un fuerte crecimiento económico y la mejora en los indicadores fiscales, lo que sugiere la existencia de un vínculo positivo entre las variables contempladas.

El impacto de este tipo de instrumentos dependió, a su vez, de la presencia de una estrategia económica global que creó condiciones macroeconómicas favorables a su desarrollo. La vigencia de un proceso de expansión económica con tipo de cambio competitivo, la robustez del sector externo y fiscal y la mejora en los indicadores

laborales (con impactos positivos sobre el salario especialmente en el caso de los trabajadores registrados-), han sido condiciones indispensables para garantizar la efectividad de políticas como la analizada. Es en este marco que la intervención del Estado en la economía a través de una política fiscal expansiva ha cobrado coherencia y se ha vuelto crucial y positiva.

Bibliografía consultada:

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (2009), Notas del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010. Buenos Aires.

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (2008), Informe de Ejecución Presupuestaria del Sector Público Nacional. Buenos Aires.

Azpiazu, D. (2008). Aliciente a la formación de capital de emprendedores o "promoción" de la concentración económica?, Realidad Económica. N° 238. Buenos Aires.

Azpiazu, D. (1988). La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial, 1974-1987, CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 27.

Gaggero, J. y Libman, E. (2007). La inversión y su promoción fiscal (Argentina, 1974-2006). Documento de Trabajo N° 15. Buenos Aires. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).

Iñiguez, A. y Selva, R. A. (2009). El Gasto Público y las nuevas formas de Intervención del Estado. Entrelíneas de la Política Económica N° 21. Centro de Investigación en Política Económica y Comunicación (CIEPYC). Buenos Aires.

Jiménez, J. P. y Podestá, A. (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. Serie Macroeconomía del desarrollo. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile.

Lavarello, P. y Saller, G. (2007). Promoción industrial y regional: efectos fiscales y casos paradigmáticos. Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE), Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Producción de la Nación, Buenos Aires.

Lozano, C. (2009). El costo de los regímenes de promoción económica en la Argentina actual. Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires.

Schorr, Martín (2004): Industria y nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea, Edhasa, Buenos Aires.

Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2009). Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina. Años 2007-2009. Buenos Aires.