33562

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ESTUDIOS Y PROYECTOS

EVALUACION DE LOS REGIMENES DE PROMOCION INDUSTRIAL 1958-1984

TOMO II

ISBN 950-9899-11-9

Buenos Aires, mayo 1986.

Lic. MIGUEL ANGEL SOTTOLANO

Cont. JACOBO BEKER

AUTORES:

Lic. Miguel Angel SOTTOLANO
Cont. Jacobo BEKER

Sistematización de leyes y decretos:
Lic. Liliana Inés ARTESI

Encuesta a beneficiarios:
Cont. Rogelio ALONSO (Convenio CFI-Ministerio del Interior)

Procesamiento de datos:
C.C.Patricia HOLTZMAN

Apoyo estadístico:
Sr. Marcelo FALCINELLI

Cartografía: (en el estudio original)
Sr. Raimundo CEPEDA

El Consejo Federal de Inversiones fue creado en 1959 por decisión política de las provincias argentinas. Animó este hecho la necesidad de cristalizar un espacio de reflexión y planeamiento de la realidad regional del país. Esta tarea debía concretarse desde una visión doctrinariamente comprometida con el afianzamiento del federalismo y la búsqueda del protagonismo de los hombres y mujeres, que desde los más diversos escenarios territoriales se esfuerzan por alcanzar un destino superior de vida.

El Consejo Federal de Inversiones constituye una experiencia creada, dirigida y sostenida con recursos de los propios estados provinciales miembros. Estas circunstancias le confieren al Organismo rasgos definidamente particulares. La coexistencia de identidades provinciales con realidades heterogéneas, y a veces contradictorias, constituye un estímulo para el desarrollo de un espíritu solidario reclamado no sólo por la necesidad de dar coherencia a su conducción política, sino también alentado por el requerimiento de trascender los intereses inmediatos y puntuales de cada provincia; afianzando de esta manera el principio de equidad y redistribución de los recursos movilizados en favor de las áreas de menor desarrollo relativo del país.

La consolidación de este organismo, además de promover la solidaridad de los estados provinciales, contribuye a crear las condiciones para mejorar las relaciones entre Provincias y el Estado Nacional. Diálogo todavía signado por prácticas centralistas esterilizadoras de la creatividad y el potencial de desarrollo de las regiones.

Para la promoción del desarrollo regional, el Consejo Federal de Inversiones se vale de ciertos instrumentos fundamentales: la investigación básica, la cooperación técnica y la capacitación.

A través de estos instrumentos de promoción -impulsados con equipos profesionales y técnicos propios- el Consejo Federal de Inversiones concreta convenios con organismos nacionales e internacionales, potenciando de esta manera su capacidad de gestión y alimentando la cooperación e integración horizontal de equipos inter-provinciales.

A través de sus diversas etapas el Consejo Federal de Inversiones ha concretado investigaciones básicas orientadas a la exploración de áreas fundamentales de la problemática regional. En tal sentido se puede inventariar a modo de ejemplo la coordinación inter-jurisdiccional para relevar y sistematizar información estadística de base, diversas investigaciones sobre las condiciones de desenvolvimiento de las economías regionales, el análisis de los sistemas y estructuras sociales locales y las diversas dimensiones que caracterizan las condiciones de vida de la población.

Sería extenso detallar los contenidos de múltiples programas y proyectos de cooperación técnica, llevados adelante por el Organismo.

El desarrollo de cursos, jornadas y seminarios conforma otra de las líneas de acción valorizadas particularmente, ya que a través de estos eventos, se alienta el contacto y el intercambio de experiencia de los participantes provenientes de diversas jurisdicciones y unidades institucionales.

Conjuntamente a las acciones referenciadas, el Consejo Federal de Inversiones acompaña iniciativas interprovinciales, como el Tratado del Norte Grande y el Nuevo Cuyo, las cuales aportan nuevas respuestas a las restricciones que impone la coyuntura actual.

Experiencias que se encuentran en la línea de afianzamiento de la descentralización y federalización del país.

Ing. Juan José Ciácera
Secretario General

PROLOGO

A fin de alcanzar y mantener niveles de pleno empleo de los factores productivos, promover el crecimiento regional armónico y garantizar el equilibrio de las actividades económicas, es innegable que el desarrollo industrial requiere la promoción de una política adecuada por parte del Estado.

Para cumplir con este propósito, influyendo así sobre los mecanismos de la toma de decisiones en inversión industrial, el Estado dispone de una amplia gama de instrumentos de política, orientados a promover tanto la inversión en general como la dirigida a sectores o regiones seleccionadas.

Este conjunto de medidas de política económica, que debe ser objeto de un preciso y adecuado encuadre legal, debe además ser estable, con lo que se constituye entonces en un régimen de promoción industrial confiable para quienes deben tomar las decisiones de inversión.

A lo largo de las últimas tres décadas, en cambio, nuestro territorio ha sido escenario de diversos regímenes de promoción industrial, no solo sucesivos sino a veces también simultáneos, conformando en ocasiones un mosaico de normas y de ámbitos de aplicación superpuestos, tanto nacionales como provinciales, y desatando una verdadera competencia entre regiones.

De tales regímenes y de sus logros resulta oportuno hacer un balance precisamente en estos momentos, en que el Congreso Nacional se dispone a sancionar una nueva legislación de promoción industrial que, es de desear, armonice por fin intereses y posibilidades sectoriales y regionales.

Este trabajo realizado por especialistas del Consejo Federal de Inversiones pretende contribuir a dicho balance.

Lic. Adela Kumcher
Directora de Cooperación Técnica

CONTENIDO DEL TOMO II

	PAG.
Ley 21608	7
La reglamentación general	8
Modificación de la Ley 21608	9
La reglamentación regional	
Decreto 1879/79 para la Provincia de San Juan	
Decreto 2570/79	10
Decreto 2126/80	
Decreto 2332/83	
Decreto 2333/83	11
Decreto 2406/84	12
Criterios de aplicación del beneficio de liberación del impuesto al valor agregado	29
Interrupción del beneficio de liberación del impuesto al valor agregado	
Resultados de la Ley 21608	30
1. Alentar el desarrollo regional procurando una equilibrada instalación de industrias en el interior del país.	
2. Propiciar la instalación de nuevas actividades industriales en las áreas y zonas de frontera.	33
3. Facilitar el traslado de industrias ubicadas en zonas de alta concentración urbana.	
4. La orientación sectorial.	
5. Efectos sobre el empleo.	
Efectos de las Leyes 20560 y 21608 sobre el nivel de inversión.	34
Ley 22021	43
Reglamentación de la Ley 22021	49
Resultados de la Ley 22021	
. Distribución sectorial de los proyectos promovidos	50
- Efecto sobre el empleo	51
- Ubicación geográfica	
- Carácter de las inversiones	52
- Estado de situación	
Ley 22702	55
Resultados de la Ley 22702	
- Distribución sectorial de los proyectos promovidos	
- Efecto sobre el empleo	56
- Ubicación geográfica	
- Carácter de las inversiones	57
- Estado de situación	

Ley 22973 61

Caracterización de los regímenes de promoción industrial

- Automaticidad o selectividad 64
- Lo regional y lo sectorial en los regímenes de promoción 65
- Organización del aparato gubernamental 68
- Los instrumentos de promoción utilizados 69
- La opinión empresaria 70

El costo fiscal 80

Conclusiones 86

LEY 21608

La Ley 20560 sobrevivió 16 meses a la interrupción de la vida democrática acaecida en marzo de 1976. Las autoridades económicas del llamado Proceso de Reorganización Nacional la mantuvieron vigente hasta julio de 1977 e inclusive, como pudo verse en el capítulo anterior,dictaron la reglamentación de la misma referida a la zona patagónica y del Comahue.

Finalmente, el 23 de julio de 1977 se sanciona y promulga la Ley 21608, vigente a partir de su publicación en el Boletín Oficial el 27 de ese mes.

La Ley 21608 constituyó un cambio de orientación importante en los criterios hasta ese momento vigentes en la materia. Desde su artículo 1º. se proponía **fortalecer la participación de la empresa privada** en el proceso de expansión de la capacidad industrial del país, y con ese fin se tendía a **fomentar la mejora de la eficiencia de la industria.** Se destacan estos dos objetivos, ya que los restantes son reiterativos de propósitos ya contenidos en la legislación anterior.

Se establecía un Sistema de Promoción Industrial constituído por la Ley, un decreto reglamentario general, y un conjunto de decretos regionales, sectoriales y especiales.

La Ley determinaba que los regímenes regionales regularían los beneficios promocionales de cada zona atendiendo a sus respectivas distancias a los centros consumidores y proveedores, adjudicando a la Autoridad de Apliación la misión de realizar los estudios necesarios para perfeccionar la programación de sectores, áreas geográficas, zonas de desarrollo, parques industriales, áreas y zonas de frontera, previendo la intervención de los gobiernos provinciales en esa tarea.

El espíritu privatista y eficientista de la Ley se advierte claramente en las medidas de carácter promocional que establecía: a diferencia de la Ley 20560 desaparecían los aportes estatales, la participación estatal en el capital de las empresas promovidas, los créditos preferenciales, los avales del Estado para la tramitación de créditos de importación de bienes de capital y los subsidios compensatorios de sobrecostos de localización. Subsistían en cambio los estímulos impositivos y arancelarios y se reincorporaba la posibilidad de practicar amortizaciones aceleradas de bienes de uso.

La Ley 21608 continuaba con la prohibición de instalar nuevas actividades industriales en la Capital Federal, aunque dejaba abierta la posibilidad de excepciones a criterio del Poder Ejecutivo Nacional. En la Ley 20560, se excluía de los beneficios de la legislación a las nuevas radicaciones y la ampliación y perfeccionamiento de las existentes dentro de un radio de 60 kilómetros de la Capital Federal y en las ciudades de Rosario y Córdoba, aunque también con la posibilidad de establecer excepciones.

Existen dos aspectos instrumentales en los que la Ley 21608 se diferenció claramente de la legislación previa:

a) Por primera vez se establecía para los proyectos que solicitaban acogimiento a los beneficios de la Ley, la obligatoriedad de prever como mínimo un aporte de capital propio genuino del 20 o/o sobre el total de bienes de uso. Este porcentaje se debía aportar no más allá de la puesta en marcha del proyecto y, dado su carácter genuino, para su cómputo debía excluirse el capital proveniente de los beneficios impositivos que la misma Ley otorgaba. Para proyectos de interés prioritario nacional, el Poder Ejecutivo podía reducir ese porcentaje mínimo al 10 o/o.

Esta exigencia ponía límite a la opción de los inversionistas de deducir del monto imponible, a los efectos del cálculo del impuesto a las ganancias, la totalidad de las sumas efectivamente invertidas en los proyectos promovidos. El aporte mínimo de capital propio genuino del 20 o/o no proveniente de los mismos beneficios impositivos, de hecho limitaba la posibilidad de tal deducción, establecida en los decretos regionales.

b) También por primera vez se creaba un mecanismo que aspiraba a regular el sacrificio de recursos públicos en que se incurre al otorgar las exenciones, reducciones, suspensiones, desgravaciones y diferimientos: el cálculo del costo fiscal teórico que cada proyecto promovido tiene para el Estado, en cada año de vigencia de los beneficios que se le otorgan. Independientemente de las críticas que pueda merecer su mecánica de cálculo y su carácter teórico, o ciertos defectos que es posible detectar en los procedimientos administrativos con que se lo aplica, resulta indudable que esta herramienta vino a cubrir un vacío de contralor en la transferencia de recursos del Estado a favor de la actividad privada.

Si bien en la legislación inmediata anterior se establecía un mecanismo de previsión presupuestaria de fondos destinados a la promoción industrial (Decreto 719/73, artículo 29), ella estaba referida a los aportes directos del Estado, la participación del Estado en el capital de las empresas promocionales, los créditos en condiciones de plazo e interés preferenciales, los subsidios por sobrecostos de localización y la asistencia tecnológica. La Ley 21608, en cambio, por primera vez incursionaba en el control presupuestario de los estímulos tributarios. Según la norma el Costo Fiscal Teórico debe ser calculado por la Secretaría de Industria y comunicado a la Secretaría de Hacienda. A su vez, ambos organismos efectuarían cada año sendas propuestas al Ministerio de Economía en base a las cuales éste incluiría, en la Ley de Presupuesto, un determinado cupo dentro de cuyo límite se podrían aprobar beneficios impositivos.

Desde el punto de vista de su reglamentación la Ley 21608 tuvo su propio decreto reglamentario general, mientras que en lo regional, sectorial y especial, mantuvo vigentes todos los regímenes existentes a la fecha de su promulgación, que no eran sino el conjunto de normas reglamentarias de la Ley 20560 al final de su vigencia, en algunos casos superpuestas con regímenes regionales especiales como es el caso de las Provincias de San Juan, Tucumán y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. La promoción regional vigente en las postrimerías de la Ley 20560 y que ratificó, en un principio, la Ley 21608, se halla graficada en el Mapa N°. 5.

La reglamentación general

Como ya se indicó, la reglamentación de carácter general de la Ley estuvo a cargo del Decreto 2541/77. En él se precisaba que el nuevo régimen comprendía las instalaciones nuevas y las ampliaciones, modernizaciones, especializaciones, integraciones, fusiones, reestructuraciones, perfeccionamiento y traslado de instalaciones existentes.

Si bien definía los requisitos que debían reunir los regímenes sectoriales y especiales y los factores que cada uno de ellos debía contemplar, en lo regional y sectorial prorrogó la vigencia de los anteriores.

Los procedimientos de selección de beneficiarios podrían ser la presentación y autorización directa o el concurso público (nacional o internacional). A su vez, las etapas de tramitación de los beneficios eran:

1. Consulta y autorización previa, y
2. Presentación del proyecto y resolución definitiva

Cabe aclarar que, una vez evaluada la consulta previa, sus resultados podrían determinar no sólo la viabilidad autorizando la presentación del proyecto definitivo, o la no promoción del proyecto, sino que también podían llevar a la autoridad de aplicación a la decisión de llamar a concurso público. El concurso público también podía decidirse en base al monto de las inversiones o las características del proyecto, o ser el resultado de estudios previos realizados por la autoridad de aplicación, que indicaran la necesidad de instalar determinadas plantas industriales. Cuando el llamado a concurso se originara en alguna consulta previa, la empresa que la presentó tendría preferencia sobre oferentes en condiciones similares.

Una característica del decreto 2541/77 lo constituyó la facultad de la autoridad de aplicación para confiar la evaluación de los proyectos no sólo a sus organismos especializados, sino también a organismos provinciales o estudios de consultores autorizados e inscriptos, lo que constituyó una delegación de atribuciones sin antecedentes en la legislación previa.

El decreto 2541/77 estableció también la mecánica a seguir para la intervención del Ministerio de Defensa o las correspondientes Secretarias del Ministerio de Economía en los casos en que, según lo estipula la Ley 21608, se tratara de proyectos relativos a la defensa y seguridad nacional o el recurrente fuera un inversor extranjero o una empresa nacional de capital extranjero. También se estableció la participación de la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Planeamiento Ambiental y el Banco Nacional de Desarrollo en materia de beneficios fiscales, preservación del medio ambiente y otorgamiento de créditos o avales, respectivamente.

Se fijaron 3 niveles de inversión, en función de los cuales los beneficios serían otorgados por resolución de la Secretaría de Industria, el Ministerio de Economía o el Poder Ejecutivo Nacional, y se determinaron aranceles para la cobertura de los gastos de evaluación y contralor de los proyectos, también graduados según el monto de cada inversión.

No sólo se excluyó del régimen a las ampliaciones, fusiones, reestructuraciones, perfeccionamientos, modernizaciones o traslados en el ámbito de la Capital Federal, sino que se condicionó su viabilidad a la previa aprobación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y en el caso de las ampliaciones, para tal aprobación se estableció un límite a su magnitud basado en el valor de reposición de sus bienes de uso, y la exigencia de que se llevara a cabo en el mismo predio ya ocupado.

De acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 2541/77, la Secretaría de industria (en ese momento Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial), en su carácter de autoridad de aplicación del régimen, dictó la Resolución 773/77, por la que se estableció la información técnica, económica, financiera legal y general que deben contener las presentaciones que efectúen los solicitantes de beneficios promocionales, y se determinaron los procedimientos a que se ajustaría el trámite de los mismos.

Modificación a la Ley 21608.

En agosto de 1983, mediante la llamada Ley 22876, se modificaron con carácter ampliatorio dos aspectos de la Ley 21608:

a) Se incorporó la fijación de incentivos a las exportaciones como una herramienta más de promoción industrial (1),

b) Se dejó abierta la posibilidad de extender a 15 años el período de vigencia de los distintos tipos de beneficios, que por la Ley 21608 no podrían exceder de 10 años.

La reglamentación regional

Durante casi dos años se aplicaron los regímenes regionales heredados de la legislación anterior, y recién en 1979 la Ley 21608 comenzó a tener decretos regionales propios.

Decreto 1879/79 para la Provincia de San Juan.

Invocando una inferioridad relativa frente a provincias limítrofes y con grado de desarrollo similar que gozaban de un régimen regional más beneficioso (La Rioja, Catamarca y San Luis, en virtud del decreto 893/74), en agosto de 1979 se dicta el decreto 1879 para beneficio de nuevas

(1) En realidad este beneficio ya existía en el Decreto 1238/76.

plantas industriales o plantas existentes que ampliaran su capacidad de producción en un 20 o/o o su empleo en 10 personas, de plantas que se trasladaran a la provincia desde la Capital Federal o el área con radio de 60 km alrededor de la misma, y de plantas existentes en la provincia que se reubiquen en un parque industrial ubicado a 50 km de su localización anterior.

Los beneficios que concedía el decreto 1879/79 se detallan en el Cuadro Nº. 21.

Decreto 2570/79

Como pudo verse en párrafos anteriores y en el Mapa Nº. 5, el decreto 922/73 quedó vigente para algunas provincias a las que no alcanzó la reglamentación regional de la Ley 20560 posterior al mismo. El beneficio que se otorgaba a los inversionistas de proyectos promovidos por dicho régimen tenía las siguientes características:

a) El beneficio otorgado era únicamente el de deducir del impuesto a los réditos (actual impuesto a las ganancias) el 70 o/o de las sumas invertidas en la empresa titular del proyecto, ya fuera como aporte directo de capital o como suscripción de acciones.

b) El beneficio estaba limitado a empresas promovidas que fueran de capital nacional.

c) El beneficio estaba limitado a proyectos localizados en la zona 1 del decreto 922/73.

Con el objeto de poner en un plano de igualdad a las Zonas 1 y 2 con los beneficios a los inversionitas que establecieron los distintos regímenes regionales, en octubre de 1979 se sancionó el Decreto 2570, que marcó las siguientes diferencias fundamentales con el citado Decreto 922/73:

a) Estableció para los inversionitas la posibilidad de optar entre:

a.1. Diferir el pago de los impuestos a las ganancias, sobre el capital de las empresas, sobre el patrimonio neto y al valor agregado, por un monto de hasta el 75 o/o del aporte de capital a la empresa promovida, a cancelar en 5 cuotas anuales iguales y consecutivas a partir del sexto ejercicio posterior al de la puesta en marcha, y sin interés.

a.2. Deducir del impuesto a las ganancias hasta el 70 o/o de los aportes directos de capital.

a.3. En ambos casos, las inversiones realizadas con estos recursos, debían mantenerse en el patrimonio de los titulares por lo menos durante 3 años.

b) Amplió la posibilidad de acceder al derecho de opción a los inversionistas en empresas que no fueran de capital nacional.

c) Además de extender a la Zona 2 del Decreto 922/73 la posibilidad de las deducciones, introdujo la figura de los diferimientos para ambas zonas (1 y 2 del Decreto 922/73).

Decreto 2126/80

En octubre de 1980, invocando el escaso desarrollo de los departamentos General Alvear y Lavalle de la Provincia de Mendoza, y la necesidad de consolidar la actividad industrial y las fuentes de trabajo del Departamento La Capital de la Provincia de Santa Fe, se incluyó a los tres departamentos en la Zona 1 del Decreto 922/73.

Decreto 2332/83

Estando ya en vigencia las modificaciones a la legislación introducidas por la Ley 22876, se sancionó el Decreto 2332/83 para las provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, el

Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y el partido de Patagones de la Provincia de Buenos Aires, para empresas nuevas y ampliaciones.

Precisamente en función de la Ley 22876 fue que se extendió el plazo de duración de los beneficios hasta 15 años para las provincias citadas y se concedió reembolsos a las exportaciones, adicionales a los que cada actividad pudiera tener por la legislación vigente y diferenciales para exportaciones desde la región, además de los beneficios tributarios y arancelarios ya tradicionales en las normas regionales.

El decreto 2332/83 subdividía su ámbito de aplicación en 8 zonas, incluída la de áreas de frontera. En función de estas 8 zonas, los beneficios tributarios eran de importancia creciente a medida que se avanzaba hacia el sur, y los que correspondían a Tierra del Fuego eran complementarios de los que establecía la Ley 19640.

En el Cuadro Nº. 22 se resumen los beneficios otorgados por el Decreto 2332/83, que derogó el Decreto 1238/76, y para las provincias de Neuquén y Río Negro derogó el Decreto 1237/76.

Si bien se establecía una nómina de actividades prioritarias, tanto comunes a toda la región como específicas por provincia, el régimen otorgaba cierta elasticidad para que la autoridad de aplicación pudiera beneficiar a actividades no prioritarias. A su vez dicha elasticidad era menor para las actividades industriales radicadas o a radicarse en el área de los valles irrigados de Río Negro y Neuquén, que para el resto de la zona de influencia de este decreto. En cuanto a la posibilidad de que se generara cierta especialización regional, la elasticidad mencionada neutralizaba esa eventualidad, tal como se ha descripto en el caso de la cláusula similar contenida en los decretos reglamentarios de la Ley 20560.

Finalmente cualquier empresa, promovida o no, que se radicara en la región o ampliara su capacidad instalada, gozaría de la liberación del impuesto al valor agregado hasta el 31 de diciembre de 1987 por el monto de sus ventas. Sus proveedores de materias primas, semielaborados y bienes de uso tendrían una liberación parcial decreciente de dicho impuesto hasta la misma fecha. En cuanto a las empresas, tanto prioritarias como no prioritarias que mediante perfeccionamiento, modernización, especialización o integración mejoraran la eficiencia de su capacidad instalada, podrían gozar de exención total o reducción en los derechos de importación de bienes de capital y sus repuestos, y sus inversionistas podrían optar entre los diferimientos y deducciones ya descriptos para otros regímenes.

Decreto 2333/83

Conjuntamente al régimen recién mencionado, se sancionó el Decreto 2333/83, que tenía las siguientes particularidades:

a) Estaba destinado a empresas cuyas plantas industriales ya hubieran sido objeto de promoción regional o especial, ya hubieran sido puestas en marcha, desarrollaran alguna de las actividades que el Decreto definía como prioritarias, hicieran uso de la opción de acogimiento a este nuevo decreto dentro de los 180 días de su publicación y pudieran encuadrarse dentro de la definición de beneficiarios que establecía la Ley 21608.

b) Tenía como ámbito de aplicación a las provincias de Chubut y Santa Cruz y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Como puede verse se excluía a las provincias de Neuquén y Río Negro.

A semejanza del Decreto 2332/83, el ámbito de aplicación estaba subdividido en zonas, 6 en este caso, incluída la correspondiente a áreas de frontera. Los beneficios tributarios eran crecientes hacia el Sur y complementarios de los que establecía la Ley 19640 para Tierra del Fuego.

También en este Decreto se definían prioridades comunes y específicas para las distintas provincias y se establecía cierta elasticidad que neutralizaba la posibilidad de que se generaran espe-

cializaciones regionales importantes. Se reiteraban los beneficios arancelarios y tributarios ya comunes a este tipo de regímenes, los plazos de las distintas escalas regionales también eran de 15 años y se concedían reembolsos a las exportaciones aunque por un plazo menor: 10 años. Las actividades no prioritarias tendrían liberado el impuesto al valor agregado por 5 años, y sus proveedores de equipos, materias primas y semielaborados, en forma parcial decreciente hasta 1987.

El Decreto 2333/83 derogó al 1239/76, y sus beneficios se detallan en el Cuadro Nº. 23.

Decreto 2406/84.

El gobierno constitucional inaugurado en diciembre de 1983, sancionó en agosto de 1984 el Decreto 2406 para la promoción industrial de la Provincia de Formosa. Este decreto es reglamentario regional de la Ley 21608, modificada por la Ley 22876, que el citado gobierno ha mantenido vigente.

Sus beneficios se detallan en el Cuadro Nº. 24.

Si bien en principio el régimen era aplicable a proyectos que implicaran nuevas unidades productivas con equipamiento nuevo, sin uso, esta circunstancia podía obviarse si el equipamiento consistía en moderna tecnología y fuera empleado para el procesamiento de materia prima zonal.

El Decreto determinaba que la evaluación de los proyectos estaría a cargo de la Provincia de Formosa, pero la decisión en materia de beneficios promocionales a otorgar quedaba en manos de la autoridad de aplicación de la Ley 21608, es decir la Secretaría de Industria de la Nación.

Independientemente de los objetivos fijados en la Ley 21608, este régimen para la Provincia de Formosa planteaba prioridades propias: aplicación y desarrollo de tecnologías nacionales , uso comunitario de la infraestructura originada por la industria, consideración de las particularidades socio-económicas de las áreas en las que se subdividía a la provincia, radicaciones en áreas de frontera o parques industriales, el efecto reactivante de la economía provincial y de industrias conexas, y el rédito social que cada radicación industrial produzca.

En forma semejante a otros regímenes regionales ya mencionados, para las actividades industriales no prioritarias, el decreto establecía cierta flexibilidad para acceder a los beneficios, si mediaba el cumplimiento de condiciones que, en realidad, eran de satisfacción relativamente fácil.

En octubre de 1984, por Decreto 3429, se transfirió el rol de autoridad de aplicación de este régimen especial de promoción para la Provincia de Formosa a la Secretaría de Desarrollo Regional. Este traspaso creó, de hecho, un conflicto de competencia, ya que mientras la Ley 21608 tiene su propia autoridad de aplicación que es la Secretaría de Industria, este nuevo decreto, reglamentario de dicha Ley, fijaba una autoridad de aplicación distinta.

Un mes después, en noviembre de 1984, mediante Decreto 3648/84, esta situación se normalizó, volviendo a la Secretaría de Industria la potestad de actuar como autoridad de aplicación.

Cuadro 21	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de aplicación	Fuente de recursos	Otros beneficios
			A los inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
Decreto 1879 3-8-79	Promoción industrial para la provincia de San Juan	a)Nueva plantas b) Ampliaciones, si producen alternativamente un incremento del 20 o/o de la capacidad productiva o 10 personas en la mano de obra. c)Traslados de plantas de Capital Federal o su radio de 60 km (se considerarán nuevas) d)Plantas de la provincia que se trasladen a un parque industrial ubicado en el radio de 50 km de la planta		Capital:Desgravación a partir de la puesta en marcha -Desgravación desde la aprobación hasta la puesta en marcha Sellos:exención Ganancias:Desgravación I.V.A.Liberación desde la puesta en marcha y/o a partir del momento de ser declarada beneficiaria. Derechos de importación-Exención -por bienes de capital y repuestos hasta un 5 o/o -por un prototipo armado y otro semielaborado	Año 1 al 8 Año 9 Año 10 Hasta 3 años Hasta 10 años Año 1 al 8 Año 9 Año 10 Año 1 al 8 Año 9 Año 10	100 o/o 95 o/o 90 o/o 100 o/o 100 o/o 100 o/o 95 o/o 90 o/o 100 o/o 100 o/o 95 o/o 90 o/o 100 o/o 100 o/o	Secretaría de Industria		-Facilidad para la compra, locación y contrato de bienes de dominio del Estado
			A los capitales, ganancias,al Valor Agregado, a la producción agropecuaria: Diferimiento A las ganancias: Deducción de las sumas aportadas al capital.		Hasta 5 años	Hasta 75 o/o			

Cuadro 22	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de aplicación	Fuente de recursos	Otros beneficios
			A los inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
Decreto 2332 (14.9.83) Vto. 31-12-93	Promoción industrial patagónica(*) (*)Provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, T.N.T.F., Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones de la Provincia de Bs.As.	Empresas nuevas y ampliaciones que desarrollen actividades prioritarias determinadas en el Anexo I del Decreto (1) (1)Las empresas que realicen actividades no prioritarias pueden recibir los beneficios del Decreto si cumplen con ciertas condiciones referidas a mano de obra ocupada, origen de los insumos y destino de la producción, condiciones que varían de acuerdo al área en que se localicen.		Capitales -Desgravación a partir de puesta en marcha (2) -Desgravación desde la aprobación del proyecto hasta la puesta en marcha. Sellos:exención total Derechos de Importación exención sobre bienes de capital, sus partes, herramientas especiales, etc. y repuestos hasta un 50 o/o. Ganancias: Deducción(2) -montos invertidos en construcción y ampliación de viviendas para el personal con insumos de la región. -Idem anterior cuando los insumos y/o gastos no fueran de la región.	Máximo 3 ejercicios 10 años Hasta 10 años Hasta 10 años	Hasta 100 o/o 100 o/o Hasta 100 o/o Hasta 100 o/o 50 o/o	Secretaría de Industria		-Autorización para importación temporaria (no más 1 año) de matricería nueva o usada.

Cuadro 22 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de Aplicación	Fuente de Recursos	Otros Beneficios
			A los Inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
				-montos abonados en concepto de remuneraciones al personal radicado (con cargas sociales)	Hasta 10 años	65 o/o			
				-montos invertidos en bienes de uso	Hasta 10 años	75 o/o			
				-participación de técnicos,empleados y obreros en las ganancias.		100 o/o			
				I.V.A. (3) -Liberación desde la puesta en marcha a las empresas beneficiarias (2)	15 años				
				-Liberación a los productores de bienes de uso, sus partes, repuestos y accesorios y materias primas y semielaboradas localizadas en la región por sus ventas a empresas beneficiarias (2)	15 años				
				-Idem anterior a las empresas que vendan no localizadas en la región.	10 años	Primeros 10 años de (2)			

Cuadro 22 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de aplicación	Fuente de recursos	Otros beneficios
			A los inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
			Opción entre: -Diferimiento de las sumas a abonar por impuesto a las ganancias,a los Capitales, al patrimonio neto e IVA. -Deducción del monto imponible de los aportes al capital.			75 o/o			
				Reembolso a las exportaciones desde la puesta en marcha	15 años	10 o/o			
				-si se exporta desde la región	15 años	20 o/o			
				(2)					
				a) área de los valles irrigados de las provincias de Río Negro y Neuquén y el partido de Patagones de la provincia de Bs.As.	1 a 4 5 6 y 7 8 y 9 10 y 11 12 y 13 14 y 15	100 o/o 90 o/o 80 o/o 70 o/o 60 o/o 55 o/o 45 o/o			
				b) Provincias de Río Negro y Neuquén salvo los valles irrigados y las áreas de frontera	1 a 5 6 y 7 8 y 9 10 y 11 12 y 13 14 y 15	100 o/o 85 o/o 75 o/o 70 o/o 65 o/o 60 o/o			

Cuadro 22 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de Aplicación	Fuente de Recursos	Otros Beneficios
			A los Inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
				c) Provincia del Chubut: Departamento Gastre, Telsen, Viedma, Paso de Indios, Mártires, Gaimán, Rawson y Florentino Ameghino, al norte del paralelo 44o30'	1 a 5 6 a 8 9 y 10 11 y 12 13 y 14 15	100 o/o 90 o/o 80 o/o 75 o/o 70 o/o 65 o/o			
				d) Prov. del Chubut: Departamento de Cushamen, Futaleufú, Langiñeo, Tehuelches, Río Senguer, Sarmiento, Escalante y Florentino Ameghino, al sur del paralelo 44o 30' excluídas las áreas de frontera.	1 a 5 6 a 8 9 y 10 11 y 12 13 y 14 15	100 o/o 90 o/o 85 o/o 80 o/o 75 o/o 70 o/o			
				e) Area de la Provincia de Santa Cruz entre los paralelos 46o y 47o	1 a 10 11 a 13 14 y 15	100 o/o 90 o/o 80 o/o			
				f) Area de la Prov. de Santa Cruz al sur del paralelo 47o excluídas las áreas de frontera.	1 a 10 11 a 15	100 o/o			
				g) TNTF, Antártida e Islas del Atlántico Sur y áreas de frontera.	1 a 10 11 y 12 13 y 14 15	100 o/o 99 o/o 98 o/o			

Cuadro 22 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de Aplicación	Fuente de Recursos	Otros Beneficios
			A los Inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
				(3) -Toda industria nueva o sus ampliaciones, sean o no prioritarias gozarán de la liberación del IVA para sus ventas hasta el 31-12-87, de acuerdo a las escalas precedentes. Los proveedores de estas industrias están liberados por sus ventas a aquellas	1983 1984 1985 1986 1987	85 o/o 70 o/o 55 o/o 40 o/o 25 o/o			

Cuadro 23	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de aplicación	Fuente de recursos	Otros beneficios
			A los inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
Decreto 2333 (14-9-83)	Promoción industrial patagónica	Empresas instaladas, definidas como prioritarias en el Anexo I del Decreto (1) (1)Las empresas que realizan actividades no prioritarias pueden recibir los beneficios del Decreto si cumplen ciertas condiciones referidas a mano de obra ocupada, origen de los insumos y destino de la producción, condiciones que varían de acuerdo al área en que se localizan.		Ganancias: Deducción (2) -montos invertidos en construcción y ampliación de viviendas para el personal. -montos abonados para remuneraciones al personal y sus cargas sociales -Bienes de uso vinculados a la actividad y localizados en la región -Participación en las utilidades de técnicos, empleados y obreros. I.V.A. (3) Liberación -a la empresa beneficiaria por sus ventas (2) -a los productores de bienes de uso, sus partes, repuestos y accesorios y materias primas y semielaboradas localizadas en la región, por sus ventas a las beneficiarias (2) -idem anterior no localizadas en la región		100 o/o 65 o/o 75 o/o 100 o/o Primeros 10 años de (2)	Secretaría de Industria		

Cuadro 23 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de Aplicación	Fuente de Recursos	Otros Beneficios
			A los Inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
				(2)					
				a)Provincia del Chubut,Departamentos de Gastre, Telsen, Viedma, Paso de los Indios, Mártires, Gaimán, Rawson y Florentino Ameghino al norte del paralelo 44o30'	1983-7 1988-90 1991-2 1993-4 1995-6 1997	100 o/o 90 o/o 80 o/o 75 o/o 70 o/o 65 o/o			
				b)Provincia del Chubut,Departamentos Cushamen, Futaleufú, Langiñeo, Tehuelches, Río Senguerr, Sarmiento, Escalante y Florentino Ameghino al sur del paralelo 40º 30' excluídas las áreas de frontera.	1983-7 1988-90 1991-2 1993-4 1995-6 1997	100 o/o 90 o/o 85 o/o 80 o/o 75 o/o 70 o/o			
				c)Area de la provincia de Santa Cruz entre los paralelos 46o47º	1983-92 1993-5 1966-7	100 o/o 90 o/o 80 o/o			
				d)Area de la Provincia de Santa Cruz al sur del paralelo 47º excluídas las áreas de frontera.	1983-92 1993-7	100 o/o 90 o/o			
				e)TNTF, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Areas de Frontera	1983-92 1993-94 1995-96 1997	100 o/o 90 o/o 98 o/o 97 o/o			
				Reembolso a las exportaciones					
				-A partir de la fecha de publicación	10 años	10 o/o			

Cuadro 23 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de aplicación	Fuente de recursos	Otros beneficios
			A los inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
				-Si se exporta desde la región (3) -Toda industria instalada sea o no prioritaria gozará de la liberación del IVA por sus ventas por el término de 5 años, de acuerdo a las escalas antes mencionadas. -Los proveedores de otras industrias están liberados por sus ventas a aquellas	10 años 1983 1984 1985 1986 1987	20 o/o 100 o/o 70 o/o 55 o/o 40 o/o 25 o/o			

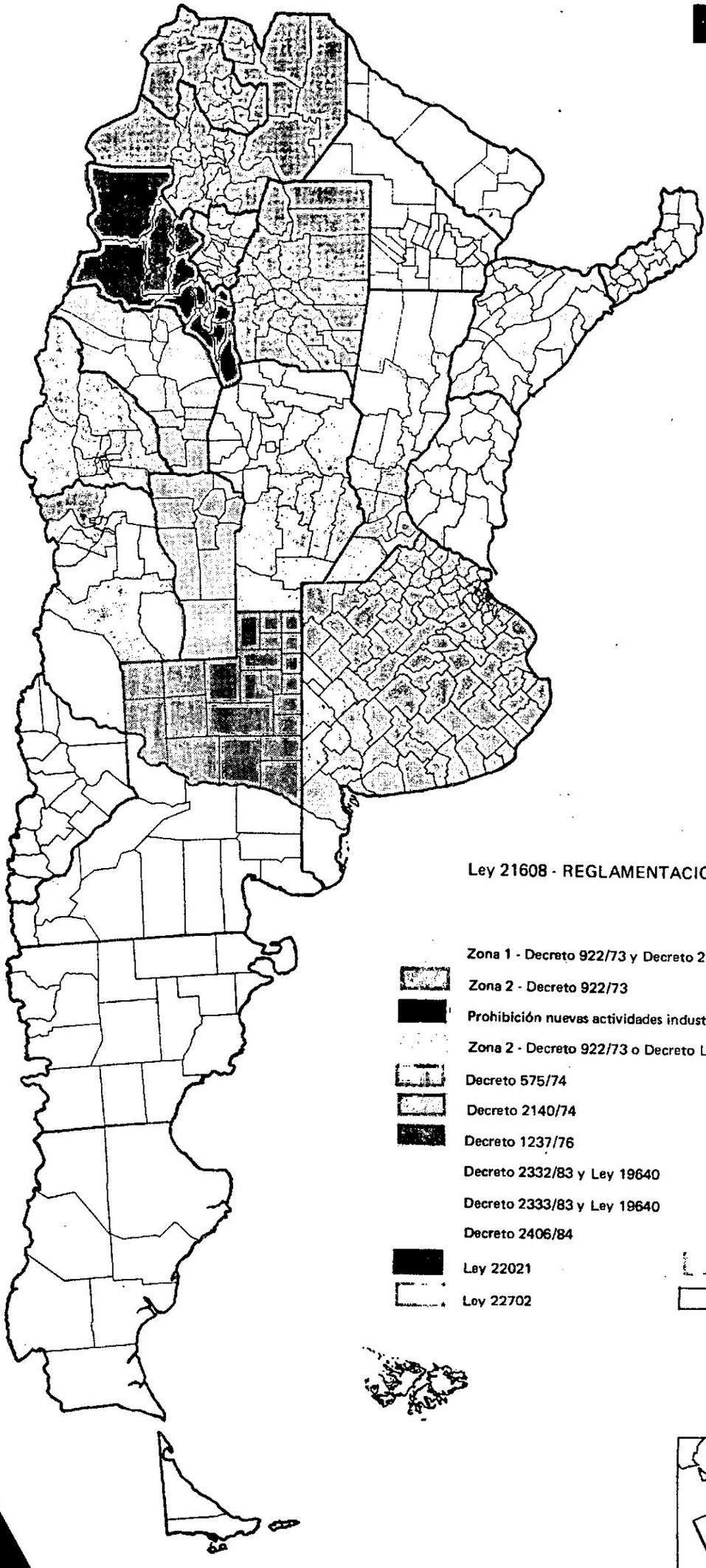
Cuadro 24	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de aplicación	Fuente de recursos	Otros beneficios
			A los inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
Decreto 2406/84 (7.8.84)	Régimen especial para la Provincia de Formosa	Proyectos intriales que comprenden la instalación de una nueva unidad productiva con equipamiento nuevo, sin uso, para desarrollar alguna de las actividades prioritarias enunciadas en el Anexo del decreto (1) (1)Las empresas que realicen actividades no prioritarias pueden recibir los beneficios del Decreto si cumplen con ciertas condiciones referidas a mano de obra ocupada, origen de los insumos y destino de la producción.		Capitales: .Desgravación desde la puesta en marcha (2) .Desgravación desde la aprobación del proyecto hasta la puesta en marcha. Sellos: -Exención total Derechos de importación: -Exención para bienes de capital y sus repuestos -Autorización para introducción temporaria (12 meses) de matricería nueva o usada. Ganancias: Opción entre: a)Deducción de: .Montos invertidos en construcción o ampliación de viviendas para el personal en la región (2) .Montos invertidos en materiales y/o insumos de construcción que no son de la región (2)	Máximo 3 ejercicios 15 años Hasta 15 años Hasta 15 años	Hasta el 100 o/o 100 o/o Hasta el 100 o/o Hasta el 50 o/o	los organismos técnicos de la Provincia de Formosa realizan la evaluación de los proyectos y la Secretaría de Industria de la Nación, en su carácter de Autoridad de Aplicación resuelve sobre los beneficios.		

Cuadro 24 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de Aplicación	Fuente de Recursos	Otros Beneficios
			A los Inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
				.Montos abonados en concepto de sueldos, salarios, jornales y sus cargas sociales	Hasta 15 años	65 o/o			
				.Montos invertidos en bienes de uso en la región		100 o/o			
				.Participación de los técnicos, empleados y obreros en las ganancias		100 o/o			
				o b)Exención por las utilidades de la empresa (2)	Hasta 15 años				
				Al valor agregado					
				.A la empresa beneficiaria por sus ventas (2)	15 años	Hasta 100 o/o			
				.A los productores de bienes de uso, sus partes, repuestos y accesorios y materias primas o semielaborados, localizados en la Provincia	15 años	Hasta 100 o/o			
				.Idem anterior,no localizados en la Provincia	Primeros 10 años de la escala (2)	Hasta 100 o/o			

Cuadro 24 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de Aplicación	Recursos de Fuente	Otros Beneficios
			A los Inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
			1)Ganancias:Deducción del monto imponible de dividendos o utilidades, siempre que la empresa no distribuya más de un 10 o/o del capital suscripto e integrado o aportado		Hasta 15 años				
			2)Patrimonio neto: Exención a partir de la puesta en marcha		Hasta 15 años				
			Exención entre la aprobación y la puesta en marcha del proyecto		Hasta 3 años				
			3)Opción entre:						
			a)Ganancias,capitales,patrimonio neto o valor agregado: Diferimiento			Hasta el 75 o/o de la aportación directa de capital			
			b)Ganancias:Deducción de las sumas efectivamente invertidas en el ejercicio fiscal.						
				(2)Para las actividades definidas como prioritarias:	Años				
				a)Area de frontera y Dptos.Ramón Lista,Matacos, Bermejo y Patiño:	1 a 10	100 o/o			
					11	90 o/o			
					12	80 o/o			
					13	70 o/o			
					14	60 o/o			
					15	50 o/o			

Cuadro 24 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	A los Inversionistas	A la empresa	Período	Escala	Autoridad de Aplicación	Fuente de Recursos	Otros Beneficios
				b) Resto de la Pcia. de Formosa	1 a 7 8 9 10 11 12 13 14 15	100 o/o 95 o/o 90 o/o 85 o/o 80 o/o 75 o/o 70 o/o 50 o/o 30 o/o			
Decreto 3429/84 (19.10.84)							Secretaría de Desarrollo Regional		
Decreto 3684/84 (19.11.84)							Secretaría de Industria de la Nación		

MAPA Nro. 6



Ley 21608 - REGLAMENTACION REGIONAL

Zona 1 - Decreto 922/73 y Decreto 2126/80

Zona 2 - Decreto 922/73

Prohibición nuevas actividades industriales (Capital Federal)

Zona 2 - Decreto 922/73 o Decreto Ley 19614

Decreto 575/74

Decreto 2140/74

Decreto 1237/76

Decreto 2332/83 y Ley 19640

Decreto 2333/83 y Ley 19640

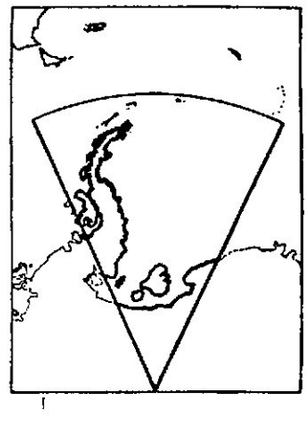
Decreto 2406/84

Ley 22021

Ley 22702

Ley 22973

Sin promoción industrial regional



REPUBLICA ARGENTINA
Consejo Federal de Inversiones

Criterios de aplicación del beneficio de liberación del impuesto al valor agregado

Como ya se vió, la Ley 21608 mantuvo la vigencia del Decreto 922/73 que, para la Zona I en él delimitada, permitía el otorgamiento de desgravación del IVA por un período de hasta 5 años. Dicho decreto, además, dejaba en manos de la autoridad de aplicación la facultad de establecer los criterios con que se aplicaría tal beneficio.

En ejercicio de dicha facultad, en agosto de 1979 la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial dictó la resolución Nº. 298 por la cual fijó un tope del 50 o/o para la liberación del impuesto al valor agregado en proyectos a instalarse dentro del radio de 400 kilómetros a partir del kilómetro 0 de la Capital Federal, y del 70 o/o para los que se radicaran en el resto de la Zona I. En este último caso, las industrias beneficiarias podían recibir una liberación adicional, que podía llegar hasta el 30 o/o, según el carácter regional de su insumo principal y el volumen de mano de obra ocupada.

Al mes siguiente, por Resolución 363, la misma Secretaría dejó abierta la posibilidad de incrementar hasta en un 15 o/o, la liberación del IVA permitida para los proyectos a instalarse dentro del radio de 400 km, con lo cual el nuevo tope ascendió al 65 o/o en dicha área. La condición para acceder a esa ampliación es que el insumo principal del proceso productivo sea de origen regional, definiéndose como tal a aquella materia prima o producto semielaborado proveniente de un radio de influencia de 150 kilómetros con centro en la localización del proyecto, siempre que las etapas de transformación parcial (semielaborados) se hayan desarrollado también dentro de dicho radio. De lo contrario, a pesar de su origen, perdería el carácter de insumo regional.

Interrupción del beneficio de liberación del Impuesto al Valor Agregado.

Entre julio de 1980 y junio de 1982 estuvo suspendida la vigencia del beneficio de liberación del Impuesto al Valor Agregado.

En efecto, por Resolución 268/80 de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial se excluyó del eventual beneficio de liberación de dicho impuesto, tanto para las compras como para las ventas, a los proyectos presentados en Consulta Previa a partir del 19 de mayo de 1980, cuando sus proyectos definitivos resultaran aprobados. Según sus fundamentos, la Resolución procuraba compensar las desigualdades que el citado incentivo creaba entre las empresas beneficiarias y las ya instaladas en materia de precios finales ofrecidos en el mercado, dado que la dimensión del beneficio excedía la necesaria compensación por deseconomías de localización.

La exclusión del beneficio sólo tendría vigencia para los proyectos que, en razón de su magnitud, cayeran dentro de la órbita de decisión de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial, ya que por Resolución SEDI Nº. 366/80, en los casos que el monto de la inversión pusiera la decisión final en manos del Ministerio de Economía o el Poder Ejecutivo Nacional, dicha Secretaría aclaró que se abstendría de proponer la liberación del impuesto al valor agregado.

Con el mismo espíritu de no afectar a las empresas ya instaladas o en procesos de instalación, y a fin de poder detectar y cuantificar los efectos negativos que sobre las mismas podía tener el otorgamiento del beneficio de liberación del IVA, por Resolución SEDI Nº. 10/81 se estableció que para los proyectos presentados ante la autoridad de aplicación con anterioridad a las Resoluciones SEDI Nº. 268/80 y 366/80 ya comentadas, se debería publicar un extracto de sus datos más importantes en el Boletín Oficial durante 2 días, otorgándose 30 días de plazo a las empresas o sectores interesados para hacer entrega ante la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial de la información que consideraran conveniente y que pudiera obrar como elemento de juicio para una adecuada evaluación de los beneficios a otorgar.

La Resolución SEDI Nº. 59/81, por su parte, unificó en el 17 de julio de 1980 la fecha de vigencia de la suspensión del beneficio de liberación del IVA, que originariamente había sido fijada en el 19 de mayo de ese año.

Este conjunto de medidas creó una verdadera situación de conflicto, derivado fundamentalmente de la alteración jerárquica entre normas que ocasionaba el hecho de que estas resoluciones, emanadas de una Secretaría de Estado, modificaban las reglas del juego establecidas por Decretos del Poder Ejecutivo Nacional. Debe recordarse que, para esa fecha, se hallaban vigentes los distintos decretos regionales reglamentarios de la Ley 21608, que concedían el beneficio de liberación del IVA de acuerdo con diversas escalas y por plazos de hasta 10 años.

Otro efecto indirecto que tuvieron estas resoluciones fue el de poner en una situación de ventaja relativa al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y a la Provincia de La Rioja. En efecto, dado que en estas jurisdicciones se hallaban vigentes las Leyes 19640 y 22021 respectivamente, se mantuvieron fuera del alcance de las Resoluciones SEDI 268/80, 366/80 y 59/81, dictadas en el marco de la Ley 21608, con lo cual se transformaron, durante los dos años transcurridos entre julio de 1980 y junio de 1982, en las únicas regiones que estaban en condiciones de ofrecer el incentivo fiscal más atractivo: la liberación del impuesto al valor agregado.

La situación irregular planteada dió lugar a un severo dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, que interpretó que la Resolución SEDI Nº. 266/80 había sido "emitida ilegítimamente por encontrarse dicho acto administrativo viciado por incompetencia en razón de materia".

Finalmente, como consecuencia de dicho dictamen, el 14 de junio de 1982, la Secretaría de Industria y Minería (ex-Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial), mediante Resolución SIM Nº. 264/82 revocó la Resolución Ex-SEDI Nº. 266/80 y, por considerar que adolecían del mismo vicio, las Resoluciones Ex-SEDI Nº. 366/80 y 59/81 y parcialmente la Ex-SEDI Nº. 10/81.

A través de dicho acto revocatorio, al decir de la Secretaría de Industria y Minería en su Resolución SIM Nº. 264/82, se logró "restablecer el orden jurídico".

Resultados de la Ley 21608

Para el análisis de los resultados de la Ley 21608 se contó con los datos básicos de 307 proyectos aprobados entre 1977 y 1982. Tal como ya se aclaró con respecto a la Ley 20560, esta información disponible sólo está referida a los proyectos **aprobados**, y nada dice acerca de su grado de ejecución posterior.

En cuanto a la utilidad de esta información para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos que la Ley se planteaba, la misma permite verificar los incisos a), c) y e) de su Artículo 1º., es decir:

- Alentar el desarrollo regional procurando una equilibrada instalación de industrias en el interior del país.
- Propiciar la instalación de nuevas actividades industriales en las áreas y zonas de frontera
- Facilitar el traslado de industrias ubicadas en zonas de alta concentración urbana.

La información disponeble también permite analizar la orientación sectorial y el efecto sobre el empleo de los proyectos aprobados.

1. Alentar el desarrollo regional procurando una equilibrada instalación de industrias en el interior del país.

Si se atiende a la cantidad de proyectos aprobados, la Provincia más beneficiada fue, como en el caso de la Ley 20560, la provincia de Chubut, con 93 proyectos. Le siguen Entre Ríos con 22, Corrientes y Tucumán con 18 cada una, y Córdoba y Santa Fe con 14.

Si se computan, en cambio, los montos de inversión de los proyectos aprobados, Buenos Aires con el 35 o/o y Santa Fe con el 12 o/o del total relegan a Chubut al tercer lugar (9,7 o/o).

A fin de verificar la orientación regional de la promoción, se hace necesario despejar la incidencia de los proyectos promovidos por los regímenes sectoriales:

- **Buenos Aires:** La totalidad de los 11 proyectos promovidos en la provincia de Buenos Aires, lo fueron en función de regímenes sectoriales, según el siguiente detalle:

  Régimen sectorial petroquímico (Dec. 592/73): 1 proyecto (Brave Energía S.A.).
  Régimen sectorial petroquímico (Dec. 814/79): 2 proyectos (Maleic S.A. y Petrosur S.A.).
  Régimen celulósico papelero (Dec. 1177/74): 1 proyecto (Madindesa S.A.).
  Régimen especial de promoción para las actividades a desarrollarse en el Complejo Petroquímico Bahía Blanca (Dec. 3291/75): 7 proyectos (Polisur S.A., Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C., Monómeros Vinílicos, Indupa S.A., Induclor S.A., Petropol S.A. y Electroclor S.A.).

- **Santa Fe:** 2 proyectos promovidos según el régimen sectorial petroquímico establecido por el Dec. 814/79 (Impagro S.A. e Indoquim S.A.) absorbieron el 75 o/o de las inversiones aprobadas para la provincia, y el 9 o/o del total nacional.

- **Mendoza:** 3 proyectos promovidos según los regímenes sectoriales petroquímicos (Dec.814/79), celulósico papelero (Dec. 1177/74) y siderúrgico (Dec. 619/74). Petroquímica Cuyo S.A. Cuyoplacas S.A. y Aceros Cartellone S.A., respectivamente, absorbieron el 67 o/o de las inversiones aprobadas para la Provincia y el 3,3 o/o del total nacional.

- **Córdoba:** 1 proyecto promovido según el régimen sectorial siderúrgico (Dec. 619/74), Stamfor S.A., absorbió el 9 o/o de las inversiones aprobadas para la Provincia, pero una escasa importancia en el total nacional.

Si se descuentan estos 17 proyectos, la distribución porcentual de las inversiones aprobadas en función de la promoción regional bajo el régimen de la Ley 21608 es la siguiente.

Buenos Aires		Misiones	1,9 o/o
Catamarca	6,4 o/o	Neuquén	4,8 o/o
Córdoba	1,8 o/o	Río Negro	1,1 o/o
Corrientes	5,7 o/o	Salta	11,1 o/o
Chaco	1,9 o/o	San Juan	4,2 o/o
Chubut	18,6 o/o	San Luis	3,8 o/o
Entre Ríos	5,4 o/o	Santa Cruz	7,3 o/o
Formosa	1,0 o/o	Santa Fe	5,6 o/o
Jujuy	10,1 o/o	Sgo. del Estero	0,8 o/o
La Pampa	3,2 o/o	Tierra del Fuego	0,3 o/o
La Rioja		Tucumán	1,6 o/o
Mendoza	3,1 o/o		

Como puede advertirse, Chubut fue la provincia más beneficiada, seguida por Salta y Jujuy.

Con relación a la legislación anterior, se notan avances importantes en Santa Cruz y en las ya mencionadas Salta y Jujuy, que tienen la siguiente explicación:

Santa Cruz fue beneficiaria de 1 proyecto cementero que absorbió casi el 90 o/o de la inversión promovida en la Provincia (Cementera Santa Cruz S.A., con localización en Pico Truncado), y 2 proyectos de lavaderos de lana elaborados por este Consejo, con localización en Puerto Deseado y Comandante Luis Piedrabuena.

En Salta, el 80 o/o de la inversión promovida correspondió a 2 proyectos correspondientes al CIIU 3692 ("Fabricación de cemento, cal y yeso"): Cemento NOA S.A., con localización en Algarrobo, y Lumbreras S.A., con ubicación en Finca Sancha.

Cuadro 25 - PROYECTOS PROMOVIDOS EN AREAS DE FRONTERA

Provincia	Area de Frontera	Localización del Proyecto	Rama de Actividad	Personal Ocupado	Monto de Inversión (miles U$S)
Chubut	Epuyén	Cholila	Aserradero (CIIU 3311)	244	7.198,2
Chubut	Corcovado	Trevelín	Matadero (CIIU 3111)	39	(1)
Formosa	Clorinda	Clorinda	Fábrica de calzado (CIIU 3240)	39	191,1
Neuquén	Aluminé	Zapala	Fab.cemento cal y yeso (CIIU 3692)	77	157,3
Neuquén	Aluminé	Zapala	Curtiembre (CIIU 3231)	85	1.127,5
Río Negro	El Bolsón	Los Repollos	Aserradero (CIIU 3311)	36	345,9
Salta	Tartagal	Embarcación	Fab.aglomerado (CIIU 3311)	243	28.554,8
Tierra del Fuego	Isla Grande Tierra del Fuego	Río Grande	Lavadero de lanas (CIIU 3211)	101	4.704,1
Tierra del Fuego	Isla Grande Tierra del Fuego	Ushuaia	Aserradero (CIIU 3311)	89	1.454,3
Tierra del Fuego	Isla Grande Tierra del Fuego	Ushuaia	Planta Pesquera (CIIU 3114)	332	3.888,9
				1.285	47.622,1

(1) No se tiene información sobre el monto de inversión, ya que este proyecto fue promovido por el Decreto Regional 1239/76 para plantas ya instaladas (que no requería monto de inversión).

A su vez, también en Jujuy casi el 90 o/o de la inversión favorecida por la Ley 21608 correspondió a 2 proyectos cementeros: Juan Minetti S.A., con localización en Puesto Viejo, y Corporación Cementera Argentina S.A., con radicación en Los Chorrillos.

2. Propiciar la instalación de nuevas actividades industriales en las áreas y zonas de frontera.

De los 307 proyectos promovidos por la Ley 21608 disponibles para este análisis sólo se detectaron 10 con localización en las Areas de Frontera definidas en el Decreto 2486/83. (Ver Cuadro Nº. 25).

El monto de inversión significó apenas un 1,4 o/o del total promovido para todo el país, y el personal ocupado el 4,3 o/o del total de puestos de trabajo incluídos en los proyectos beneficiados por esta legislación.

En principio podría juzgarse como magro el logro obtenido con relación al objetivo propuesto. Pero ello no puede atribuirse a defectos de la legislación o de su aplicación, ya que sólo se dispone del resultado de esta última y se desconoce si existió un número mayor de pedidos de radicación para áreas de frontera, y la calidad de los mismos.

3. Facilitar el traslado de industrias ubicadas en zonas de alta concentración urbana.

Tampoco fue satisfactoria la magnitud en que se cumplió este objetivo. sólo 4 proyectos (3 en Chubut y 1 en Santiago del Estero) sobre 318 consistieron en traslados. El monto de las inversiones correspondientes no alcanzó al 0,1 o/o del total promovido por la Ley 21608.

4. La orientación sectorial.

Desde el punto de vista sectorial, las actividades CIIU 351 ("Fabricación de sustancias químicas industriales"), 369 ("Fabricación de otros productos minerales no metálicos") y 321 ("Fabricación de textiles") absorbieron el 45 o/o, 20,6 o/o y 14,4 o/o respectivamente de las inversiones aprobadas dentro de los 307 proyectos aquí analizados.

El primero de ellos se concentró en un 58,4 o/o en la provincia de Buenos Aires y el de "Fabricación de textiles" en más de un 50 o/o en la provincia del Chubut. "Fabricación de productos minerales no metálicos", en cambio, tuvo una distribución menos concentrada, con radicaciones aprobadas en Catamarca, Jujuy, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz y otras provincias.

5. Efectos sobre el empleo.

Al igual que en la Ley 20560, la provincia de Chubut se destaca como la que mayor número de puestos de trabajo recibió sobre el total de empleo creado por los proyectos promovidos, con el 28,3 o/o de la mano de obra a ocupar por los mismos, siguiéndole en importancia, pero mucho menor, Corrientes, Buenos Aires y Santa Fe.

Desde el punto de vista sectorial, la importancia relativa del empleo creado en las distintas agrupaciones CIIU fue la siguiente:

CUADRO N°. 26

C.I.I.U.	Concepto	Personal Ocupado	o/o
311/312	Fabricación de productos alimenticios, excepto bebidas	4.891	16,5
313	Industrias de bebidas	39	0,1
321	Fabricación de textiles	7.879	26,6
322	Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado	280	0,9
323	Industria del cuero	623	2,1
324	Fabricación de calzado	664	2,2
331	Industria de la madera	1.611	5,4
332	Fabricación de muebles	11	-
341	Fabricación de papel	260	0,9
342	Imprentas, editoriales e industrias conexas	87	0,3
351	Fabricación de sustancias químicas industriales	2.451	8,3
352	Fabricación de productos químicos	634	2,1
355	Fabricación de productos de caucho	31	0,1
356	Fabricación de productos plásticos	685	2,3
361	Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	42	0,1
362	Fabricación de vidrio y productos de vidrio	165	0,5
369	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	3.544	11,9
371	Industrias básicas de hierro y acero	187	0,6
372	Industrias básicas de metales no ferrosos	1.390	4,7
381	Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	919	3,1
382	Construcción de maquinaria, excepto la eléctrica	1.642	5,5
383	Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	964	3,2
384	Construcción de material de transporte	588	2,0
385	Fabricación de equipo profesional y científico, instrumentos de medición y control, aparatos fotográficos e instrumentos de óptica	51	0,2

Efectos de las Leyes 20560 y 21608 sobre el nivel de inversión

Tal como se hiciera con respecto a la Ley 14781, se trató de medir el impacto de las Leyes 20560 y 21608 sobre el nivel de inversión del país. Para ello se comparó el monto de las inversiones aprobadas en cada año, con la inversión bruta interna de ese mismo año, previa deducción de esta última de la construcción pública por estar constituída por erogaciones del Estado.

En el Cuadro LL se advierte que, a diferencia de la legislación anterior, estos nuevos regímenes sí constituyeron estímulos a la inversión en equipo durable de producción y en construcción privada, ya que hubo años en que estas normas canalizaron casi el 30 o/o de la inversión pública interna, con el año 1976 como año pico en que la proporción subió casi al 58 o/o.

CUADRO LL

LEYES 20560 y 21608

INVERSIONES APROBADAS E INVERSION BRUTA INTERNA

Año	Inversión Bruta interna (1) (miles de U$S)	Inversiones aprobadas (miles de u$s) Ley 20560	Ley 21608	o/o
1974	4.000.536	15.771		0,4
1975	4.158.445	1.086.615		26,1
1976	4.194.370	2.418.708		57,7
1977	4.791.421	1.182.923	76.629	(2) 26,3
1978	4.179.893		395.856	9,5
1979	4.679.625		1.394.395	29,8
1980	4.958.713		262.604	5,3
1981	4.104.289		1.202.485	29,3
1982	2.968.365		10.028	0,3

(1) De la Inversión Bruta Interna se descontó la Construcción Pública

(2) El porcentaje corresponde a ambas Leyes juntas.

FUENTES: . INDEX ECONOMICO, N°. 77, Abril 1985 (La conversión a dólares de la IBI se hizo en base a la paridad teórica de de equilibrio correspondiente al año base 1970: U$S. 1 - $a. 0,000373. Ver "ORGANIZACION TECHINT" Boletín Informativo).

Elaboración propia en base a datos básicos de los proyectos promovidos por la Secretaría de Industria de la Nación.

CUADRO M

LEY 21.608 - PROYECTOS APROBADOS POR PROVINCIA EN U$S (1977-1982)

Provincia	Cant.	Nuevas	Ampliaciones	Traslados	s/Espec.	Total
Buenos Aires	11	1.095.084.191	87.341.514	-	-	1.182.425.705
Catamarca	3	107.799.486	4.604.954	-	-	112.404.440
Córdoba	14	8.818.178	25.993.885	-	-	34.812.063
Corrientes	18	94.459.252	5.511.546	-	-	99.970.798
Chaco	6	33.235.968	-	-	-	33.235.968
Chubut	93	88.529.076	230.094.141	2.582.100	3.472.607	324.677.924
Entre Ríos	22	75.720.782	17.913.088	-	-	93.633.870
Formosa	4	17.256.354	-	-	-	17.256.354
Jujuy	7	176.295.008	-	-	-	176.295.008
La Pampa	13	55.023.007	-	-	1.171.336	56.194.343
La Rioja	-	-	-	-	-	-
Mendoza	9	141.546.558	24.060.045	-	-	165.606.603
Misiones	8	14.693.214	18.716.010	-	-	33.409.224
Neuquén	12	40.537.730	43.230.308	-	-	83.768.038
Río Negro	10	14.826.868	3.898.490	-	-	18.725.358
Salta	9	192.451.927	2.001.207	-	-	194.453.134
San Juan	3	73.903.481	-	-	-	73.903.481
San Luis	13	61.516.260	4.004.857	-	-	65.521.117
Santa Cruz	5	127.231.512	-	-	-	127.231.512
Santa Fe	14	380.946.611	16.320.048	-	-	397.266.659
Sgo.del Estero	12	9.506.952	2.340.387	3.093	1.721.474	13.571.906
T.N.T.F.	3	8.593.160	1.454.269	-	-	10.047.429
Tucumán	18	12.867.723	14.719.700	-	-	27.587.423
TOTAL	**307**	**2.830.843.298**	**502.204.449**	**2.585.193**	**6.365.417**	**3.341.998.357**

CUADRO N

LEY 21608 - PROYECTOS APROBADOS POR PROVINCIA Y POR AÑO (EN U$S) (1977-1982)

Provincia	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Buenos Aires	32.603.366	298.943.917	849.850.933	-	-	1.027.489
Catamarca	-	-	103.799.486	-	4.604.954	-
Córdoba	-	7.091.939	1.633.904	13.417.946	12.668.274	-
Corrientes	-	1.483.858	82.506.155	1.712.057	14.268.728	-
Chaco	-	-	30.733.576	-	2.502.392	-
Chubut	1.644.413	18.651.230	17.744.053	40.839.047	244.546.269	1.252.912
Entre Ríos	26.038.490	9.369.221	9.444.877	1.310.900	46.470.594	999.788
Formosa	-	-	-	13.323.962	3.932.392	-
Jujuy	-	3.740.883	2.055.454	2.159.774	168.338.897	-
La Pampa	-	990.032	2.450.851	11.816.421	40.804.193	132.846
La Rioja	-	-	-	-	-	-
Mendoza	-	-	119.441.283	17.758.813	23.167.201	5.239.306
Misiones	-	18.716.010	1.157.814	-	13.535.400	-
Neuquén	16.343.198	4.625.032	16.156.245	13.368.479	31.899.308	1.375.776
Río Negro	-	-	2.998.742	11.057.676	4.668.940	-
Salta	-	330.153	98.803.408	10.252.931	85.066.642	-
San Juan	-	-	621.450	73.282.031	-	-
San Luis	-	3.037.156	2.414.816	3.284.170	56.784.975	-
Santa Cruz	-	1.098.250	739.367	-	125.393.895	-
Santa Fe	-	20.413.984	28.205.456	43.104.253	305.542.966	-
Sgo. del Estero	-	2.430.733	606.688	177.105	10.357.380	-
T.N.T.F.	-	-	6.158.432	3.888.997	-	-
Tucumán	-	4.933.739	12.871.783	1.849.761	7.932.140	-
TOTAL	**76.629.467**	**395.856.137**	**1.394.394.773**	**262.604.323**	**1.202.485.540**	**10.028.117**

CUADRO O

LEY 21608 - PROYECTOS APROBADOS POR CODIGO CIIU EN U$S (1977-1982)

Código	Nuevas	Ampliaciones	Traslados	s/Especificar	Total
3111	5.002.784	13.028.134	-	1.171.336	19.202.254
3112	2.300.817	-	-	-	2.300.817
3113	23.013.865	1.462.310	-	-	24.476.175
3114	17.802.412	1.087.004	-	-	18.889.416
3115	30.436.180	7.954.885	-	-	38.391.065
3116	3.724.746	-	-	-	3.724.746
3117	177.105	2.068.372	-	-	2.245.477
3118	7.085.938	-	-	-	7.085.938
3119	18.836.744	10.187.389	-	-	29.024.133
3121	333.878	-	-	-	333.878
3122	1.481.495		-	-	1.481.495
3134	1.737.273	-	-	-	1.737.273
3211	218.657.925	235.578.260	2.582.100	3.428.496	460.246.781
3212	2.172.097		-	-	2.172.097
3213	18.302.654	4.908.952	S/D.	-	23.211.606
3220	2.224.409	S/D.	-	1.721.474	3.945.883
3231	10.386.316	-	-	-	10.386.316
3240	18.804.430	-	-	-	18.804.430
3311	46.252.887	23.347.646	-	-	69.600.533
3312	420.872	-	-	-	420.872
3319	5.815.414	-	-	-	5.815.414
3320	61.698	-	-	-	61.698
3412	5.402.652	-	-	-	5.402.652
3419	-	29.671	-	-	29.671
3420	3.911.846	-	-	-	3.911.846
3511	320.531.029	83.136.659	-	-	403.667.688
3512	295.017.595	1.027.489	-	-	296.045.084
3513	804.283.930	150.413	-	-	804.434.343
3521	13.585.665	-	-	-	13.585.665
3522	-	4.004.858	-	-	4.004.858
3523	23.217.764	-	-	-	23.217.764
3529	1.483.185	-	-	-	1.483.185
3559	35.598	-	-	-	35.598
3560	64.869.251	304.838	-	-	65.174.089
3610	419.768	-	-	-	419.768
3620	-	591.252	-	-	591.252
3691	34.255.784	47.065.455	-	44.111	81.365.350
3692	593.893.127	-	-	-	593.893.127
3699	13.356.149	412.681	3.093	-	13.771.923
3710	88.744.697	3.124.480	-	-	91.869.177
3720	8.951.057	-	-	-	8.951.057
3720	8.951.057	-	-	-	8.951.057
3811	2.014.768	-	-	-	2.014.768
3812	2.716.904	-	-	-	2.716.904
3813	5.487.052	2.077.188	-	-	7.564.240
3819	21.790.320	910.338	-	-	22.700.658
3821	25.168.169	2.950.195	-	-	28.118.364
3822	93.025	133.160	-	-	226.185
3823	871.265	168.442	-	-	1.039.707
3824	27.666.848	24.898.323	-	-	52.565.171
3829	11.746.876	2.147.566	-	-	13.894.442
3831	-	13.178.340	-	-	13.178.340
3832	621.450	7.687.949	-	-	8.309.399
3839	6.969.228	1.278.503	-	-	8.247.731
3842	10.352	-	-	-	10.352
3843	18.696.005	7.303.697	-	-	25.999.702
3853	-	S/D.	-	-	S/D.
TOTAL	**2.830.843.298**	**502.204.449**	**2.585.193**	**6.365.417**	**3.341.998.357**

CUADRO P

LEY 21608 - PERSONAL OCUPADO POR PROVINCIA

Provincia	Personal ocupado
Buenos Aires	1.830
Catamarca	324
Córdoba	1.560
Corrientes	2.004
Chaco (1)	249
Chubut	8.378
Entre Ríos	1.625
Formosa	187
Jujuy	743
La Pampa	1.614
La Rioja	-
Mendoza	1.173
Misiones	651
Neuquén	901
Río Negro	593
Salta	1.012
San Juan	464
San Luis	1.079
Santa Cruz	648
Santa Fe (1)	1.806
Santiago del Estero (1)	555
T.N.T.F.	522
Tucumán	1.720
	29.638

(1) empresa S/D 1

CUADRO Q
LEY 21608 - PERSONAL OCUPADO POR CODIGO CIIU

Código CIIU	Personal ocupado	Cantidad proyectos	Personas ocupadas Promedio
3111	1.002	10	100,2
3112	52	2	26
3113	375	11	34,09
3114	989	4	247,25
3115	506	4	126,5
3116	235	4	58,75
3117	124	2	62
3118	79	1	79
3119	1.495	4	373,75
3121	12	1	12
3122	22	2	11
3134	39	2	19,5
3211	6.834	64	106,78
3212	88	2	44
3213	957	12	79,75
3220	280	5	56
3231	623	9	69,22
3240	664	3	221,33
3311	1.410	11	128,18
3312	62	1	62
3319	139	3	46,33
3320	11	1	11
3412	220	3	73,33
3419	40	1	40
3420	87	2	43,5
3511	615	9	68,33
3512	760	2	380
3513	1.076	7	153,71
3521	89	3	29,66
3522	86	1	86
3523	360	2	180
3529	99	2	49,5
3559	31	1	31
3560	685	16	42,81
3610	42	1	42
3620	165	1	165
3691	1.217	12	101,42
3692	1.857	9	206,33
3699	470	13	36,15
3710	187	3	62,33
3720	1.390	6	231,67
3811	141	2	70,5
3812	34	2	17
3813	385	7	55
3819	359	7	51,29
3821	240	5	48
3822	85	2	42,5
3823	125	2	62,5
3824	1.023	8	127,88
3829	169	5	33,8
3831	185	1	185
3832	436	3	145,33
3839	343	4	85,75
3842	15	1	15
3843	573	5	114,6
3853	51	1	51
	29.638	**307**	**96,54**

CUADRO R: LEY 21608 -
PROYECTOS APROBADOS
POR CODIGO C.I.I.U.

AGRUPACION O ACTIVIDAD	Código C.I.IN.	Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	T.N.T.F.		
Fabricación de productos alimenticios, excepto bebidas	311			19.759	5.277	510	15.113	7.003		2.160	4.368		186		2.685	12.576			25.923		41.112	2.356	3.889	2.423	145.339
Industria de bebidas	312				1.419											63	334								1.816
Fabricación de textiles	313					361									1.376										1 737
Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado	321		5.931		90.473	32.025	252.415	7.513	13.324		133				3.052	3.594			8.271	13.150	41.473	5.577	4.704	3.995	485.630
Industria del cuero y productos del cuero, y sucedáneos de cuero y pieles, excepto calzado y otras prendas de	322						1.633															2.313			3.946
vestir	323			192			5.437	870							1.127		5		1.654	1.098		2			10.385
Industria de la madera y productos de madera y de corcho excepto muebles	324							20	191		18.593														18.804
Fabricación de muebles y accesorios, excepto los que son principalmente metálicos	331	3.178			486		7.198			212			5.239	28.574		346	28.555						1.455	595	75.838
Fabricación de papel y productos de papel	332													61											61
Imprentas, editoriales e industrias conexas	341			30				1.000		3.529				874											5.433
Fabricación de sustancias químicas industriales	342							1.856		2.055															3.911
Fabricación de otros productos químicos	351	1.179.248					150	22.631					417	1.158			330				300.213				1.504.147
Fabricación de productos de caucho	352					340		744	3.741										23.481	740	36				42.293
Fabricación de productos plásticos m.c.p.	355														13.211						36				36
Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	356			5.090			5.218				17.557		32.316		2.586	853			1.383					171	65.174
Fabricación de vidrio y productos de vidrio	361							420																	420
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	362			591																					591
Industrias básicas de hierro y acero	369		106.473	909	2.223		644	5.721		156.696	705			2.742	59.731	1.293	154.940	73.282	1.512	112.244		2.348		7.568	689.031
Industrias básicas de metales no ferrosos	371			3.124			892						87.853												91.869
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	372						129				750						7.918		154						8.951
Construcción de maquinaria, excepto la eléctrica	381						76	9.635		11.643							2.371		3.143		1.219	880		6.030	34.995
Construcción de maquinaria, aparatos y accesorios y suministros eléctricos	382			302	93		25.523	26.039					39.596									86		4.205	95.844
Construcción de material de transporte	383			4.815			5.087				3.433							621			13.178			2.600	29.734
Fabricación de equipo profesional y científico, instrumentos de medida y de control N.B.P. y aparatos fotográficos e instrumentos de óptica	384						5.163	10.182			10.655											10			26.010
	385																								S/D.
	Total	1.182.426	112.404	34.812	99.971	33.236	324.678	93.634	17.256	176.295	56.194	--	165.607	33.409	83.768	18.725	194.453	73.903	65.521	127.232	397.267	13.572	10.048	27.587	3.341.998

LEY 22021

En junio de 1979, las autoridades del Proceso de Reorganización Nacional sancionaron la Ley 22021 de Desarrollo Económico de la Provincia de La Rioja, destinada a estimular la atracción de capitales en los sectores agropecuario, industrial y turístico provinciales. En lo referente a Promoción industrial, a la fecha de su aparición esta Ley constituyó una notable excepción con respecto a la legislación anterior por varios motivos:

1) Después de la sanción de la Ley 19640 (1972), que apoyada en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad estableció un régimen especial fiscal y aduanero para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego fundado básicamente en razones estratégicas y geopolíticas, era la primera vez que el Gobierno Nacional recurría a una norma del máximo rango para privilegiar a una Provincia diferenciándola del resto del país. El Gobierno de La Rioja había suscripto el 25 de agosto de 1973, juntamente con el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos de San Luis y Catamarca el Acta de Reparación Histórica, por la cual la Nación asumía "el compromiso irrevocable de arbitrar las medidas necesarias para promover el crecimiento" de estas tres Provincias, "como Reparación Histórica por su contribución a la formación de la Nación". Pero tanto en este antecedente, como en el Decreto Regional 893/74 reglamentario de la Ley 20560 y adoptado luego por la Ley 21608, el tratamiento apuntaba **a las tres** Provincias, sin duda con similar nivel de estancamiento económico y social. Es por ello que la Ley 22021 constituyó, en su momento, una verdadera situación de excepción.

2) Los beneficios promocionales vigentes en todo el país en junio de 1979 tenían como período máximo un plazo de 10 años (Ley 21608, Art. 5), situación que habría de mantenerse hasta agosto de 1983 en que por Ley 22876 se estableció la posibilidad excepcional de ampliar ese límite a 15 años. La Ley 22021, en cambio, ya fijó en junio de 1979 un período de 15 años para el goce de los beneficios en su ámbito de aplicación: la Provincia de La Rioja.

3) Pero lo que representó una verdadera innovación en la legislación de promoción industrial, fue la delegación en el Poder Ejecutivo de la Provincia de La Rioja de la facultad de actuar como Autoridad de Aplicación de la Ley, con atribuciones graduadas de acuerdo con el monto de inversión de los proyectos: para los proyectos de primer nivel (hasta $ 1.500.000.000) (1), la facultad de ejercer la autoridad de aplicación es absoluta, por lo cual la Provincia puede evaluar los proyectos y adjudicar los beneficios promocionales mediante el acto administrativo correspondiente. Para los proyectos de segundo nivel (monto de inversión superior a $ 1.500.000.000 y de hasta $ 3.000.000.000) (1), también la Provincia de La Rioja efectúa la evaluación y dicta el acto administrativo adjudicando los beneficios, pero entre ambos pasos existe una instancia intermedia de comunicación de los resultados de la evaluación a la Secretaría de Industria de la Nación e informe de esta última.

Recién para proyectos de tercer nivel (monto de inversión superior a $ 3.000.000.000) (1), la Provincia se limita a efectuar la evaluación y comunicar a la Secretaría de Industria los resultados de la misma: a partir de allí es dicha Secretaría quien resuelve por sí y dicta la norma administrativa adjudicando los beneficios, o propone el dictadode la norma al Ministerio de Economía de la Nación o al Poder Ejecutivo Nacional según la competencia de monto establecida en la Ley 21608.

Los beneficios ofrecidos por la Ley 22021 se detallan en el Cuadro N°. 27.

---

(1) Estos montos se actualizan mensualmente, según la variación del índice mencionado en el Art. 82 de la Ley del Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1977, con base en enero de 1979, que indique la tabla respectiva elaborada por la Dirección General Impositiva.

Cuadro 27	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de aplicación	Fuente de recursos	Otros Beneficios
			A los inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
Ley 22021 (28.6.79)	Desarrollo Económico de la Provincia de La Rioja	Si bien esta Ley tuvo como objetivo el desarrollo económico de la Provincia mediante el estímulo a la radicación de capitales en los sectores agropecuario, turístico e industrial, en este cuadro sólo se detallan los beneficios para este último sector.		Impuesto a las ganancias Opción entre: a) Deducción del 100o/o de los montos invertidos en maquinarias,equipos e instalaciones nuevas,y en obra civil, y de hasta el 50o/o de los montos abonados en concepto de sueldos, salarios, jornales, sus cargas sociales,honorarios y mano de obra por servicios. b) Exención por 15 ejercicios anuales a partir del primero que cierre con posterioridad a la puesta en marcha,cuando la explotación se inicie después del 31.12.83, la franquicia rige hasta el 31.12.93. c) Exención para las utilidades reinvertidas	1 a 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15	100o/o 95o/o 90o/o 85o/o 80o/o 70o/o 60o/o 45o/o 35o/o 25o/o 15o/o	a) Para proyectos que no superen los $1500000000, la provincia realiza la evaluación y dicta el acto administrativo, resolviendo sobre los beneficios. b) Para proyectos entre $1500000000 y $3000000000 la provincia realiza la evaluación, comunica el resultado a la Secretaría de Industria de la Nación y con posterioridad al informe de ésta la provincia dicta el acto administrativo resolviendo sobre los beneficios. c) Para proyectos que superen los $3000000000 la provincia realiza la evaluación, comunica el resultado a la Secretaría de In-		

Cuadro 27 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de aplicación	Fuente de recursos	Otros Beneficios
			A los inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
				(en el ejercicio en que se generan o en los dos subsiguientes inmediatos) en maquinarias,equipos e instalaciones nuevos, y en la construcción de obra civil,todos ellos valuados al 200o/o de costo. Impuesto sobre el capital de las empresas. Exención por los bienes nuevos e incorporados en las condiciones descritas en a) y c) del impuesto a las ganancias, entre el 1.1.78 y el 31.12.92.		100o/o	dustria de la Nación, y ésta resuelve por sí o propone al Ministerio de Economía o al Poder Ejecutivo Nacional el dictado del acto administrativo resolutorio acerca de los beneficios, según la competencia establecida en la ley 21608.		

Cuadro 27 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de aplicación	Fuente de recursos	Otros Beneficios
			A los inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
				Exención para las empresas mencionadas en b) del impuesto a las ganancias	1 a 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15	100o/o 95o/o 90o/o 85o/o 80o/o 70o/o 60o/o 45o/o 35o/o 25o/o 15o/o	La facultad denegada en el Poder Ejecutivo provincial tiene 3 años de vigencia, prorrogables por períodos sucesivos también de 3 años previa evaluación de los resultados del régimen por parte de la Secretaría de Industria de la Nación.		
				Impuesto al valor agregado: a) Liberación a la empresa beneficiaria por sus ventas	1 a 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15	100o/o 95o/o 90o/o 85o/o 80o/o 70o/o 60o/o 45o/o 35o/o 25o/o 15o/o			
				Impuesto al valor agregado: a) Liberación a la empresa beneficiaria por sus ventas. b) Liberación a productores de materias primas o semielaboradas por las ventas que realicen a la empresa beneficiaria.	1 a 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15	100o/o 95o/o 90o/o 85o/o 80o/o 70o/o 60o/o 45o/o 35o/o 25o/o 15o/o	Los montos de inversión citados en a), b) y c) se actualizan por el índice mencionado en el art.82 de la Ley de Impuesto a las ganancias, texto ordenado en 1977 referido a enero		

Cuadro 27 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de aplicación	Fuente de recursos	Otros Beneficios
			A los inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
				c) Liberación a proveedores de bienes de uso vinculados al proceso productivo por sus ventas a la empresa beneficiaria de bienes necesarios para la puesta en marcha.	1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990	100o/o 100o/o 100o/o 90o/o 80o/o 70o/o 60o/o 50o/o 40o/o 30o/o 20o/o 10o/o	de 1979 y las modificaciones que indique la tabla elaborada por la Dirección General Impositiva para el mes de que se trate. Si el proyecto va a radicarse en zonas de frontera o seguridad, deberá tomar intervención el Ministerio de Defensa. Si trata sobre una industria relativa a la defensa o seguridad o si el titular es un inversor extranjero también deberá ajustarse a los procedimientos establecidos en la Ley 21.608.		
			Opción entre: a) Impuestos a las ganancias, sobre los capitales, sobre el patrimonio neto y el valor agregado: Diferimiento		A cancelar en 5 anualidades consecutivas a partir del sexto ejercicio posterior a la puesta en marcha.	75o/o del aporte directo de capital.			

Cuadro 27 (Cont.)	Objetivos	Beneficiarios	BENEFICIOS				Autoridad de aplicación	Fuente de recursos	Otros Beneficios
			A los inversionistas	A la empresa	Período	Escala			
			b) Impuesto a las ganancias: Deducción de las sumas efectivamente invertidas en el ejercicio fiscal.	Derechos de importación: Exención para bienes de capital y hasta un 5o/o de su valor en concepto de repuestos.					
Ley 22702 (29.12.82)	Esta Ley extendió, en materia industrial, el régimen promocional de la Ley 22021 a las Provincias de Catamarca y San Luis						Con las mismas características se extendió la facultad de actuar como Autoridad de Aplicación a los Poderes Ejecutivos de las Pcias. de Catamarca, San Luis, hasta el 30.6.84. Se prorrogó para La Rioja hasta el 30. 6.85.		
Ley 22973 (11.11.83)	Esta Ley extendió, en materia industrial, el régimen provincial de la Ley 22021 con las modificaciones incorporadas por la Ley 22702, a la Provincia de San Juan.						Idem anterior al Poder Ejecutivo de la Provincia de San Juan hasta el 30.6.85.		
Ley 23084 (13.9.84)	Esta Ley prorrogó la vigencia de los beneficios otorgados por las Leyes 22021, 22702 y 22973 hasta que entre en vigencia una nueva ley nacional de promoción industrial, lo cual implicó extender los plazos que vencían el 31.12.83.								

La facultad de actuar como autoridad de aplicación incluye la verificación y evaluación del cumplimiento de obligaciones por parte de la empresa beneficiaria, y la imposición de las sanciones que la misma Ley establece.

La delegación de facultades en el Poder Ejecutivo Provincial para proyectos industriales tenía un plazo límite de 3 años a partir del 4 de agosto de 1979 (fecha de publicación de la Ley 22021 en el Boletín Oficial), pero ese plazo podía ser prorrogado por períodos sucesivos, también de 3 años, una vez evaluados los resultados del régimen por la Secretaría de Industria de la Nación.

Para la evaluación de los proyectos en cualesquiera de las instancias que actúen como autoridad de aplicación, se deben seguir las mismas pautas con que se determina la factibilidad técnico-económica y jurídica de acuerdo con la Ley 21608 y su reglamentación.

La Ley 22021 incorporó también el concepto de Costo Fiscal Teórico de los beneficios otorgados. La autoridad de aplicación que en cada caso corresponda debe proveer a la Secretaría de Hacienda de la Nación la información correspondiente, para su cómputo en la fijación del cupo total a incluirse en la Ley de Presupuesto, y que constituye el límite dentro del cual pueden otorgarse beneficios en función de la Ley 22021.

Reglamentación de la Ley 22021.

A diferencia de regímenes anteriores, en los que la Ley enunciaba los beneficios ofrecidos en forma general, y la especificación y graduación de los mismos además venían dadas por los decretos reglamentarios respectivos, la Ley 22021 ya contiene en su cuerpo normativo la graduación de los beneficios. En consecuencia, el Decreto 3319/79, reglamentario de la misma, sólo contiene una serie de definiciones y precisiones sobre el articulado de la Ley y las atribuciones de la autoridad de aplicación. Asimismo, fija un plazo máximo de 30 días para que se expidan los organismos nacionales (Secretaría de Industria de la Nación, Ministerio de Defensa, etc.) que reciban actuaciones de la autoridad de aplicación de la Ley 22021.

Posteriormente, por los decretos 1810/83 y 3270/83, las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan vieron fortalecida su autoridad de aplicación al quedar facultadas para regular "todo lo referente a las normas y requisitos a que deberán sujetarse la presentación y evaluación de los respectivos proyectos, como los procedimientos necesarios para la aplicación" del régimen.

Resultados de la Ley 22021

Desde la fecha de su sanción, y hasta junio de 1984, se aprobaron 161 proyectos industriales para la Provincia de La Rioja en el marco de la Ley 22021.

Independientemente de la bondad de los beneficios ofrecidos y de la modalidad organizativa que implementó la Provincia de La Rioja para su ejercicio de la autoridad de aplicación, no puede desconocerse que existió un factor externo a la Ley 22021 que contribuyó a aumentar su atractivo: la suspensión del beneficio de liberación en el Impuesto al Valor Agregado entre julio de 1980 y junio de 1982 (ya analizada en el Capítulo correspondiente a la Ley 21608) que afectó al régimen promocional vigente en casi todo el resto del país y que puso en una situación comparativamente ventajosa a La Rioja (Ley 22021) y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley 19640), que se transformaron en las únicas dos jurisdicciones en que permaneció vigente el incentivo más importante.

Si se tiene en cuenta que, como se verá al tratar el tema del período de gestión de los beneficios, el tiempo promedio de dicho trámite en la Provincia de La Rioja es de 6 meses, la siguiente cronología en la aprobación de los 161 proyectos por la Ley 22021 demuestra que la afluencia de presentaciones ante esa Provincia coincidió con el período de suspensión del beneficio de liberación del IVA en el ámbito de aplicación de la Ley 21608:

Año	Cantidad de proyectos aprobados
1980	20
1981	40
1982	72
1983	26
1984 (6 meses)	3

A su vez, después del pico de 1982, se advierte una fuerte caída en la cantidad de proyectos. Entre las causas de dicha merma debe computarse la aparición, en diciembre de 1982, de la ley 22702 que extendió el mismo régimen a las Provincias de Catamarca y San Luis (además de prorrogar su vigencia para La Rioja) y, en noviembre de 1983, la sanción de la Ley 22973 que también amplió el alcance del sistema a la Provincia de San Juan.

Desde el punto de vista de los niveles establecidos para el ejercicio de la autoridad de aplicación, los proyectos aprobados se distribuyeron de la siguiente forma:

Nivel a: **143 proyectos aprobados**
Nivel b: **17 proyectos aprobados**
Nivel c: **1 proyecto aprobado**

En el Cuadro Nº. 28 se ha resumido la información básica disponible para los 161 proyectos aprobados hasta junio de 1984. En base a dicha información puede analizarse la distribución sectorial de la promoción y su impacto sobre el empleo de la Provincia.

Cabe aclarar que la Ley 22021, en su Anexo de actividades prioritarias, reproducía íntegra la Gran División 3 (Industrias Manufactureras) de la CIIU, con lo que la promoción industrial de la Provincia no tenía desde un enfoque sectorial, ningún sesgo específico.

Distribución sectorial de los proyectos promovidos

Desde el punto de vista de la **cantidad de proyectos,** entre las actividades promovidas en la Provincia a través de los 161 casos analizados, se destacan "Fabricación de textiles" (CIIU 321) con 31 emprendimientos, "Fabricación de productos alimenticios excepto bebidas" (CIIU 311-312) con 27, "Fabricación de productos plásticos" (CIIU 356) con 15 y "Fabricación de prendas de vestir" (CIIU 322) y "Construcción de maquinarias, aparatos, accesorios y suministros eléctricos" (CIIU 383) con 10 proyectos cada una.

Por debajo de 10 emprendimientos encontramos "Fabricación de otros productos químicos" y "Fabricación de otros productos minerales no metálicos" (CIIU 352 y 369 con 9 proyectos cada una), "Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo" (CIIU 381, 8 proyectos), "Industrias de bebidas" y "Fabricación de sustancias químicas industriales" (CIIU 313 y 351, 7 proyectos cada una), "Fabricación de calzado" e "Industrias de la madera, productos de madera y corcho, excepto muebles" (CIIU 324 y 331, con 6 proyectos cada una). Por último existen 8 actividades industriales con 1 sólo proyecto aprobado en cada caso: "Industrias del cuero y productos del cuero" (CIIU 323), "Fabricación de muebles y accesorios" (CIIU 332), "Fabricación de productos de caucho" (CIIU 355), "Industrias básicas de hierro y acero" (CIIU 371), "Industrias básicas de metales no ferrosos" (CIIU 372), "Construcción de maquinaria excepto eléctrica" (CIIU 382), "Construcción de material de transporte" (CIIU 384) y "Otras industrias manufactureras" (CIIU 390).

En cuanto a los sectores beneficiados por la **magnitud de inversiones** aprobadas, se destacan también "Fabricación de textiles" (CIIU 321) y "Fabricación de productos alimenticios excepto bebidas" (CIIU 311-312): entre ambas actividades absorbieron el 40 o/o de las inversiones promovidas. En tercer lugar se ubica "Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suminis-

tros eléctricos" (CIIU 383), con el 9,9 o/o, seguida de "Fabricación de productos plásticos" (CIIU 356), con el 7,6 o/o.

Efecto sobre el empleo

Los 161 proyectos promovidos crean 6.403 puestos de trabajo, y los sectores receptores de la mayor proporción de este empleo coinciden con las 3 actividades con mayor porcentaje de inversión: textiles (1.659 empleos, 25,9 o/o del total), alimentos (659 empleos, 10,3 o/o del total) y maquinarias, aparatos y accesorios eléctricos (485 empleos, 7,6 o/o del empleo total creado).

Ubicación geográfica

La localización de los proyectos dentro del territorio provincial marca una fuerte concentración en la ciudad de La Rioja, influenciada por la infraestructura de su Parque Industrial.

La distribución espacial de los proyectos promovidos es la siguiente:

Localización		Cantidad de proyectos
Ciudad de la Rioja	Parque Industrial	102
	Resto de la Ciudad	15
Chilecito		9
Aimogasta		7
Arauco		7
Gobernador Gordillo (incluye Chamical)		6
San Blas de Los Sauces		3
Nonogasta		2
Chepes		2
Machigasta		1
Bañado de los Pantanos		1
Anillaco		1
Villa Castelli		1
San Miguel		1
Rosario Vera Peñaloza		1
Cochangasta		1
Sin dato		1
Total Provincial		**161**

A su vez, dentro de esta distribución geográfica, sí es factible encontrar cierta especialización sectorial. Mientras que, de 32 proyectos promovidos en los Grupos CIIU 3113 (Envasado y conservación de frutas y legumbres) y CIIU 3132 (Industrias vinícolas), 27 se localizan en el interior de la Provincia; de los 31 proyectos beneficiarios correspondientes al sector textil (CIIU 321), 30 se radicaron en la ciudad de La Rioja (29 de ellos en el Parque Industrial).

También la totalidad de los proyectos de "Fabricación de los proyectos de "Fabricación de prendas de vestir" (CIIU 3220, 10 proyectos) e "Imprentas, editoriales e industrias conexas" (CIIU 3420, 5 proyectos) se radicaron en la ciudad de La Rioja, 14 de ellos en el Parque Industrial. A su vez, otras actividades con menor cantidad de proyectos (resinas sintéticas, materias plásticas y fibras artificiales; productos farmacéuticos y medicamentos; jabones y preparados de limpieza; productos plásticos; productos minerales no metálicos; productos metálicos y máquinas y aparatos eléctricos) también muestran una marcada concentración en la ciudad de La Rioja y su Parque, sin duda atraídas por las economías de aglomeración que tal radicación ofrece.

Carácter de las inversiones

Con la información disponible, ha sido posible clasificar los 161 proyectos de acuerdo con el carácter de la inversión. El resultado es el siguiente:

Carácter de la inversión	Cantidad de proyectos	Monto de Inversión (U$S)	Personal a ocupar
. Nuevas instalaciones industriales	134	142.116.290	5.707
. Ampliaciones	18	16.907.060	441
. Traslados	9	7.186.156	255
	161	**166.209.506**	**6.403**

Como puede advertirse, más del 80 o/o de los proyectos aprobados y de las inversiones correspondientes, responden a la clasificación de "nuevas instalaciones industriales".

También en este caso, al igual que lo ya mencionado para la Ley 20.560, existe la posibilidad de que algunas "nuevas instalaciones industriales" sean sociedades creadas por empresas preexistentes que aportan capital y equipamiento usado. La información de que se dispone no permite separar tales casos, que configurarían "traslados" de empresas.

Estado de situación

Por último, ha sido posible determinar, de acuerdo con la información disponible, el estado de situación en que se encontraban, al 31 de julio de 1984, los 161 proyectos aprobados por la Ley 22.021 para la Provincia de La Rioja hasta junio de ese año. El resultado del análisis ha sido el que sigue:

Estado de situación al 31.7.84	Cantidad de proyectos	Monto de inversión (U$S)	Personal a ocupar
No iniciaron construcción de planta	33	40.257.851	1.467
Iniciaron construcción de planta	10	8.514.046	253
Construcción terminada sin puesta en marcha	3	1.915.482	103
Construcción terminada y puesta en marcha	110	113.448.170	4.509
Desistidos	5	2.073.957	71
Totales	**161**	**166.209.506**	**6.403**

El resumen precedente pone de manifiesto un considerable grado de ejecución de los proyectos. En efecto, a 5 años de la vigencia de la Ley 22.021, 110 sobre 161 proyectos promovidos se hallaban ya en marcha, lo que representaba la concreción del 68 o/o de las inversiones aprobadas y más del 70 o/o de los puestos de trabajo ya en ocupación.

CUADRO N°. 28

Ley 22.021. Provincia de La Rioja

Proyectos aprobados según Código CIIU (161 proyectos aprobados hasta junio de 1984)

CIIU	Cantidad de Proyectos	Inversión en U$S (1)	o/o Inversión (2)	Personal a ocupar	o/o Personal (3)
3111	1	1.784.317		128	
3113	25	16.967.105	12,0	391	10,3
3120	1	1.223.000		140	
3132	7	6.485.290	3,9	103	1,6
3211	21	32.525.325		1.051	
3212	5	8.147.318	28,4	333	25,9
3213	5	6.622.430		275	
3220	10	8.331.364	5,0	754	11,8
3231	1	1.429.298	0,9	47	0,7
3240	6	4.508.247	2,7	570	8,9
3311	4	1.388.483		134	
3312	1	56.528	1,2	60	3,6
3319	1	533.554		40	
3320	1	1.366.317	0,8	40	0,6
3412	1	916.749	1,2	40	1,6
3419	2	1.154.140		63	
3420	5	6.929.925	4,2	174	2,7
3511	3	4.235.049		83	
3512	1	738.686	5,0	8	4,3
3513	3	3.396.951		188	
3522	4	5.651.727		173	
3523	3	1.941.263	5,3	59	4,2
3529	2	1.194.066		39	
3551	1	3.745.778	2,3	10	0,1
3560	15	12.422.137	7,5	354	5,5
3691	1	883.893		27	
3692	1	1.166.720	4,8	17	4,2
3699	7	5.903.125		223	
3710	1	959.088	0,6	48	0,7

CIIU	Cantidad de Proyectos	Inversión en U$S (1)	o/o Inversión (2)	Personal a ocupar	o/o Personal (3)
3720	1	768.631	0,5	30	0,5
3812	1	394.063		36	
3813	5	1.579.120	2,1	133	3,2
3819	2	1.468.466		38	
3829	1	1.447.130	0,9	48	0,7
3831	2	4.237.370		140	
3832	2	2.189.839	9,8	63	7,6
3833	4	8.048.300		241	
3839	2	1.743.644		41	
3843	1	406.752	0,2	31	0,5
3909	1	1.318.401	0,8	30	0,5
	161	166.209.506	100,0	6,403	100,0

(1) El monto de inversión de cada proyecto fue suministrado por la Secretaría de Estado de Desarrollo Económico de la Provincia de La Rioja, expresado en $a a mayo de 1983. Fue transformado a $a de diciembre de 1984 mediante el Indice de Precios Mayoristas no Agropecuario Nacional del INDEC, y convertido a dólares estadounidenses utilizando la paridad Teórica de Equilibrio de esta última fecha (U$S 1 = $a 132,13).

(2) Los montos de inversión de cada Grupo CIIU se agregaron por Agrupación CIIU (3 dígitos).

(3) El personal a ocupar en cada Grupo CIIU se agregó por Agrupación CIIU (3 dígitos).

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Secretaría de Estado de Desarrollo Económico de la Provincia de la Rioja.
Organización Techint.

Nota: En el Grupo CIIU 3113, se carece de la información correspondiente a monto de inversión y personal ocupado de 3 proyectos. De todos modos, cabe señalar que estos 3 proyectos fueron desistidos por sus titulares beneficiarios.

LEY 22702

A fines de 1982, las autoridades del Proceso de Reorganización Nacional sancionaron la Ley 22.702, por la cual se extendió a las Provincias de Catamarca y San Luis el régimen promocional que la Ley 22.021 había establecido para la Provincia de La Rioja.

Esta ampliación del alcance geográfico del régimen promocional incluyó también la delegación de las facultades de ejercer la autoridad de aplicación, a favor de los Poderes Ejecutivos de ambas provincias, con las mismas características que en el caso de la Ley 22.021 y hasta el 30 de junio de 1984.

Por la misma Ley se prorrogó el plazo de esa facultad hasta el 30 de junio de 1985 para la Provincia de La Rioja.

Los beneficios ofrecidos por la Ley 22.702 son los mismos que para la Ley 22.021 y pueden verse en el Cuadro Nº. 27.

Resultados de la Ley 22.702.

Lamentablemente no ha sido posible, pese a las solicitudes formuladas, disponer de información sobre proyectos aprobados en la Provincia de Catamarca bajo el régimen de la Ley 22.702, lo que limita las posibilidades de analizar los resultados de esta Ley.

En cambio, sí se dispone de los datos básicos referidos a los proyectos promovidos en la Provincia de San Luis desde la sanción de la Ley 22.702 hasta diciembre de 1984, período en el cual la cantidad total de proyectos aprobados asciende a 321, distribuídos entre 1983 y 1984 de la siguiente forma:

Año	Cantidad de proyectos aprobados
1983	54
1984	267

El número de proyectos aprobados en 2 años (superior a los que se aprobaron en el marco de la Ley 21.608 para todo el país entre 1977 y 1982 y equivalente al doble de los que se promovieron para La Rioja en 4 años y medio, ratifica lo ya señalado con respecto a la caída en la cantidad de proyectos correspondientes a la Provincia de La Rioja a partir de la aparición de la Ley 22.702.

Analizados desde el punto de vista de los niveles para el ejercicio de la autoridad de aplicación, la distribución de los 321 proyectos promovidos para San Luis es la siguiente:

Nivel a: 308 proyectos aprobados
Nivel b: 13 proyectos aprobados
Nivel c: ----

En el cuadro Nº. 29 se ha sintetizado la información referida a los 321 proyectos aprobados hasta diciembre de 1984. Con respecto a su distribución sectorial, también aquí cabe señalar que, al repetirse el esquema del régimen de la Ley 22.021, la totalidad de la Gran División 3 de la CIIU (Industrias Manufactureras), tiene igual tratamiento promocional, sin orientación sectorial específica.

Distribución sectorial de los proyectos promovidos:

En base al **número de proyectos aprobados**, se destaca el sector "Fabricación de textiles" (CIIU 321), con 74 proyectos, resultando notoria, para la Provincia de San Luis, la cantidad de

proyectos promovidos en el rubro "Fabricación de productos plásticos" (CIIU 356): 49 empresas. Le siguen "Fabricación de prendas de vestir" (CIIU 322) con 36 emprendimientos y "Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos" (CIIU 383) con 28 proyectos, 18 proyectos fueron promovidos en el rubro "Fabricación de sustancias industriales", (CIIU 351), 17 en el sector "Fabricación de otros productos minerales no metálicos (CIIU 369), el grupo "Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo" (CIIU 381) tuvo 16 emprendimientos promovidos, el sector "Fabricación de productos químicos" (CIIU 352) tuvo 15, "Construcción de maquinaria, excepto la eléctrica" (CIIU 382), 12, y "Fabricación de productos alimenticios excepto bebidas" (CIIU 311-312), 10. El resto de las actividades tuvieron menos de 10 proyectos promovidos cada una: "Fabricación de papel y productos de papel" (CIIU 341), 8; "Imprentas, editoriales e industrias conexas" (CIIU 342), 7; "Fabricación de calzado" (CIIU 324), 6; "Fabricación de productos de caucho" (CIIU 355), 5; "Industrias básicas de hierro y acero" (CIIU 371), "Industrias básicas de metales no ferrosos" (CIIU 372) y "Construcción de material de transporte" (CIIU 384), 3 cada uno, e "Industrias de la madera, productos de madera y corcho, excepto muebles" (CIIU 331) y "Otras industrias manufactureras" (CIIU 390), 2 proyectos cada uno. Finalmente, existen 4 sectores que tuvieron 1 solo proyecto promovido cada uno: "Industrias de bebidas" (CIIU 313), "Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana" (CIIU 361), "Fabricación de vidrio y productos del vidrio" (CIIU 362) y "Fabricación de equipo profesional y científico e instrumentos de medida y control" (CIIU 385).

Desde el punto de vista de los **montos de inversión promovidos**, también en San Luis el sector "Fabricación de textiles" (CIIU 321) ha sido el más beneficiado, con el 26 o/o del total de inversiones aprobadas, y se destaca, en segundo lugar "Fabricación de productos plásticos n.e.p." (CIIU 356). Entre ambas actividades absorbieron más del 40 o/o de las inversiones aprobadas. "Fabricación de prendas de vestir" (CIIU 322) y "Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos" (CIIU 383), con poco más del 9 o/o cada uno, comparten prácticamente el tercer lugar en materia de volúmenes de inversión promovidas.

Efecto sobre el empleo

Los 321 proyectos promovidos para San Luis por la Ley 22.702 crean una oferta de 12.516 puestos de trabajo. Los sectores textil incluyendo fabricación de prendas, con el 41,2 o/o, y los de maquinarias, aparatos y accesorios eléctricos y de productos plásticos, con algo más del 11 o/o del total cada uno, son las actividades con mayor empleo ofrecido.

Ubicación geográfica

Existe una importante concentración de los proyectos aprobados en la ciudad de San Luis, con el 63 o/o de las radicaciones. Villa Mercedes y Justo Daract son las localidades que le siguen en importancia, y entre las 3 absorben el 87 o/o de los proyectos aprobados. La distribución en toda la Provincia es la siguiente:

Localización	Cantidad de proyectos
Ciudad de San Luis	202
Villa Mercedes	46
Justo Daract	32
Naschel	8
La Toma	7
Merlo	5
Tilisarao	4
Fraga	4
Santa Rosa de Conlara	3
Quines	1

Localización	Cantidad de proyecto
Villa del Carmen	1
Potrero de Funes	1
Luján	1
Concarán	1
La Calera	1
Nueva Galia	1
Las Chacras	1
Fortuna	1
Balde	1
Total Provincial	**321**

A diferencia de lo ya analizado con respecto a la Provincia de La Rioja, en San Luis no se encuentra una especialización sectorial en la distribución geográfica de los proyectos promovidos. Es decir que no hay ninguna de las localizaciones cuantitativamente importantes en la que se advierta el predominio destacado de determinada actividad.

Carácter de las inversiones

Desde el punto de vista del carácter de las inversiones, la distribución de los 321 promovidos fue la que sigue:

Carácter de la inversión	Cantidad de Proyectos	Monto de las inversiones (U$S)	Personal a ocupar
Nuevas instalaciones industriales	290	303.469.593	11.911
Integraciones	5	6.067.595	76
Ampliaciones	25	25.107.282	515
Sin información	1	374.000	14
	321	**335.018.470**	**12.516**

El 90 o/o de las presentaciones aprobadas para su radicación en la Provincia de San Luis se clasifican como "nuevas instalaciones industriales".

Al igual que lo ya comentado para la Provincia de La Rioja, dentro de estas "nuevas instalaciones industriales" pueden existir empresas constituídas en base a aportes de capital y equipamiento usado de firmas preexistentes, lo que configuraría "traslados"y no "nuevas instalaciones". La información disponible, aquí analizada, no permite individualizar tales casos.

Estado de situación

En el cuadro siguiente se ha sintetizado el estado de situación al 31 de julio de 1984 de los primeros 223 proyectos aprobados por la Ley 22.702 para la Provincia de San Luis:

Estado de situación al 31.7.84	Cantidad de proyectos	Monto de inversión (U$S)	Personal a ocupar
No iniciaron construcción de planta	107	120.611.010	4.399
Iniciaron construcción de planta	34	39.516.090	1.438
Construcción terminada y puesta en marcha	31	29.911.697	970
Puesta en marcha en local alquilado	51	45.505.241	2.334
Sub-totales	**223**	**235.544.038**	**9.141**
Sin información	**98**	**99.474.432**	**3.375**
Totales	**321**	**335.018.470**	**12.516**

Los 98 proyectos no clasificados han sido los más recientes al 31 de diciembre de 1984, de los que se carece de elementos de juicio acerca de su estado de situación.

Los 3 años de diferencia en la aparición de la Ley 22.702 con respecto a su similar de La Rioja (Ley 22.021) se advierten en la mayor cantidad de proyectos que no habían iniciado construcción de planta industrial al 31 de julio de 1984, en la menor cantidad de proyectos puestos en marcha a esa fecha, y en la existencia de un número importante de proyectos que aún funcionaban en local alquilado.

Cuadro N°. 29

Ley 22.702. Provincia de San Luis

Proyectos aprobados según Código CIIU (321 proyectos aprobados hasta diciembre de 1984)

CIIU	Cantidad de proyectos	Inversión en U$S (1)	o/o Inversión (2)	Personal a ocupar	o/o Personal (3)
3111	1	233.730		25	
3112	2	2.952.093		146	
3113	4	3.156.000	2,6	70	2,5
3115	2	1.033.720		54	
3121	1	1.340.237		20	
3134	1	166.700	-	12	0,1
3211	46	54.964.360		1.462	
3212	11	13.162.718		408	
3213	13	15.269.780	26,0	475	19,7
3214	2	2.809.370		58	
3215	1	714.631		16	
3219	1	99.685		31	
3220	35	31.150.831		2.587	
3223	1	1.210.929	9,6	97	21,5
3231	3	2.436.270	0,7	64	0,5
3240	6	9.460.787	2,8	287	2,3
3311	2	972.692	0,3	28	0,2
3411	1	832.352		17	
3412	3	2.283.663	1,9	48	1,7
3419	4	3.393.266		155	
3420	7	8.836.943	2,6	159	1,3
3511	7	7.493.343		156	
3512	1	376.110	5,3	10	2,9
3513	8	8.277.891		176	
3515	1	1.283.009		28	
3521	3	3.171.163		47	
3522	1	1.493.852		24	
3523	5	4.775.603	4,3	147	3,3
3529	6	4.857.239			
3551	1	464.549		7	
3559	4	7.263.704	2,3	256	2,1
3560	49	50.495.300	15,2	1.462	11,7
3610	1	2.907.742	0,9	74	0,6
3620	1	1.421.810	0,4	62	0,5
3690	1	940.920		9	
3691	1	385.692		30	
3692	2	1.423.515	5,2	72	6,6
3699	13	14.679.192		721	

CIIU	Cantidad de proyectos	Inversión en U$S (1)	o/o Inversión (2)	Personal a ocupar	o/o Personal (3)
3710	3	2.039.033	0,6	99	0,8
3720	3	3.767.668	1,1	77	0,6
3811	1	1.514.909		16	
3813	8	5.841.565	3,9	221	3,6
3819	7	5.769.610		214	
3822	2	1.790.462		186	
3824	1	640.247		27	
3825	3	3.224.767	3,6	69	4,3
3829	6	6.448.785		255	
3831	3	3.324.295		94	
3832	8	9.008.557		368	
3833	13	15.809.215	9,3	904	11,6
3839	4	2.746.129		85	
3843	1	1.474.094		57	
3844	2	1.304.460	0,8	70	1,0
3851	1	1.121.663	0,3	48	0,4
3903	1	618.330		7	
3909	1	384.091	0,3	19	0,2
	321	335.018.470	100,0	12.516	100,0

(1) El monto de inversión de cada proyecto fue suministrado por la Dirección Provincial de Desarrollo Industrial de la Provincia de San Luis, expresado en $a a la fecha de formulación respectiva.
Fue transformado a $a de diciembre de 1984 mediante el Indice de Precios Mayoristas del INDEC, y convertido a dólares estadounidenses utilizando la Paridad Teórica de Equilibrio de esta última fecha (U$S 1= $a 132,13).

(2) Los montos de inversión de cada Grupo CIIU se agregaron por Agrupación CIIU (3 dígitos).

(3) El personal a ocupar en cada Grupo CIIU se agregó por Agrupación CIIU (3 dígitos).

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Provincial de Desarrollo Industrial de la Provincia de San Luis.
Organización Techint.

LEY 22973

En noviembre de 1983, el régimen promocional de las Leyes 22.021 y 22.702 fue extendido a la Provincia de San Juan por la Ley 22.973 (Ver Cuadro No. 27).

Lamentablemente, pese a las solicitudes formuladas, no ha sido posible contar con la información correspondiente a los proyectos promocionados por la misma. Por esta razón, no es posible analizar sus resultados.

CARACTERIZACION DE LOS

REGIMENES DE PROMOCION INDUSTRIAL

Analizada hasta aquí la evolución que han tenido en el tiempo los sucesivos regímenes de promoción industrial en nuestro país, corresponde ahora indagar aquellos aspectos que pueden haber contribuido a los fracasos y éxitos resultantes.

AUTOMATICIDAD O SELECTIVIDAD

Si bien en algunos de los regímenes analizados se ofrecieron estímulos crediticios, certificados de promoción, precios y tarifas preferenciales en bienes y servicios provistos por el Estado, autorización para practicar amortizaciones aceleradas de activos, etc., no cabe duda que los incentivos más atractivos de los sucesivos regímenes han sido los de naturaleza fiscal y arancelaria.

Ahora bien, de una manera general es válido señalar que los sistemas de incentivos fiscales y arancelarios pueden adoptar 2 formas:

1) Pueden estar conformados por un conjunto de normas incorporadas a la legislación impositiva y arancelaria preexistente, en cuyo caso se caracterizan por un funcionamiento operativo automático que no requiere el juicio de agentes administrativos encargados de aplicar el sistema. El beneficiario accede al incentivo al producirse un hecho específicamente determinado en la legislación (por ejemplo, la compra de un bien de capital) sin necesidad de un análisis valorativo por parte de la autoridad administrativa.

Este tipo de regímenes tiene ventajas y desventajas:

1.a.) Ventajas:

La automaticidad del sistema exime al solicitante de tramitaciones y sus implicancias (demora, costos, etc.), y demanda un menor volumen de recursos humanos y materiales al apoyarse en el aparato administrativo gubernamental ya existente.

1.b.) Desventajas.

No existe la posibilidad de seleccionar beneficiarios; es un sistema rígido en el que todo aquel que cumpla con los requisitos accede a los beneficios, y no resulta posible evaluar su verdadera posibilidad de contribuir al desarrollo del país, u otros factores que puedan hacer que no resulte aconsejable que reciba los beneficios.

2) Pueden estar constituidos por leyes independientes, cuya autoridad de aplicación recae, por lo menos parcialmente, en organismos ajenos a la administración impositiva y arancelaria regular. En este tipo de legislación desaparece la automaticidad y adquiere relevancia la discreción administrativa y el juicio que merezca la solicitud de cada recurrente una vez evaluada. A su vez, el organismo que ha de actuar como autoridad de aplicación puede ser un organismo preexistente de la administración pública o un organismo especialmente creado, teniendo ambas alternativas diferentes efectos sobre la agilidad del sistema.

2.a.) Ventajas:

La ventaja más importante está dada por la flexibilidad con que estos sistemas permiten discernir el otorgamiento de los incentivos en función de los objetivos de desarrollo vigentes, de la contribución potencial que el recurrente pueda realizar en pro de los mismos, y porque permiten graduar la naturaleza y monto de los beneficios de acuerdo con tales objetivos y las verdaderas necesidades del recurrente beneficiado. Otra de las ventajas de limitar el incentivo con cierto grado de selectividad es que, de esa forma, el sistema puede resultar menos costoso que un sistema en el que los beneficios se otorgan indiscriminadamente.

2.b.) Desventajas:

Entre las desventajas más importantes está la derivada de la mayor complejidad de las presentaciones y trámites que debe realizar el recurrente. Existe el riesgo de que el conjunto de requisitos que debe reunir la solicitud de los beneficios, aleje del sistema a las empresas que pueden tener mayor necesidad del incentivo (pequeñas y medianas), por su menor probabilidad de

acceder a los servicios profesionales especializados en la formulación de presentaciones complejas.

Otras de las desventajas está dada por el riesgo de que el mayor costo del aparato gubernamental que es necesario montar para llevar a cabo el proceso de evaluación de proyectos y otorgamiento de los beneficios, pueda neutralizar, o aún superar,las economías que logre este sistema en materia de incentivos en comparación con otro de carácter automático.

Más allá de sus respectivas ventajas y desventajas, estos dos tipos de sistemas de incentivos fiscales y arancelarios se caracterizan por sus diferentes requerimientos de recursos humanos. mientras que los regímenes automáticos no requieren una capacitación especial para el proceso de otorgamiento de los beneficios, los sistemas selectivos demandan, de los agentes que tendrán a su cargo la autoridad de aplicación, una capacidad administrativa y técnica acorde con las tareas de evaluación de los proyectos, el encuadre de los mismos en los objetivos del desarrollo económico que se persigue y la adjudicación adecuada de los incentivos. De ello se desprende que la madurez administrativa y técnica de los recursos humanos que ejercerán la autoridad de aplicación, es un factor fundamental para optar, en cada caso, por un sistema de incentivos fiscales y arancelarios automático o selectivo.

En Argentina, si bien se han detectado algunas normas incorporadas a la legislación tributaria regular que fijan incentivos de manera automática (Ley 22.371, de reembolso fiscal para contribuyentes del impuesto a las ganancias que realicen inversiones industriales, agropecuarias o mineras, o la misma Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley 20.631, que establece un crédito fiscal del gravamen por las compras de bienes de uso, en 3 cuotas anuales y consecutivas, art. 8º. y 10º), los regímenes de promoción industrial propiamente dichos han optado por la forma selectiva: a) hasta 1979 formulando mediante las sucesivas leyes un enunciado general del tipo de incentivos que podrán otorgarse para la prosecución de los objetivos propuestos, y luego, a través de los decretos reglamentarios, regulando las escalas de beneficios, su alcance general, y las actividades prioritarias a promover; b) desde 1979, con los regímenes dictados para La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, las leyes respectivas engloban ambos aspectos, tanto el de enunciados generales como la particularización de las escalas de incentivos y las actividades a promover. Pero lo que es común a ambos períodos es que la legislación ha diseñado la política general de incentivos y prioritación de actividades, limitando la libertad administrativa de la autoridad de aplicación a la facultad de determinar, en cada caso particular, si una empresa cumple los requisitos necesarios para acceder a los beneficios y en qué magnitud.

LO REGIONAL Y LO SECTORIAL EN LOS REGIMENES DE PROMOCION

Se ha señalado ya que en los primeros regímenes analizados existía cierta coherencia entre la disponibilidad de materias primas de cada región y la gama de actividades para las que se ofrecían los beneficios promocionales.

También se ha visto cómo esa especialización relativa iba desapareciendo por el sucesivo agregado de actividades "prioritarias" a los listados originales, con la consecuente pérdida de diferencias entre regiones.

Posteriormente, con las normas de mayor grado de precisión (Leyes 20.560 y 21.608), y fundamentalmente mediante los decretos reglamentarios y sus anexos de "actividades prioritarias" se volvió a intentar que los incentivos apuntaran al desarrollo industrial basado en los insumos zonales.

Por último, con las legislaciones que prácticamente incorporan como "prioritarias" al espectro completo de manufacturas de la Agrupación 3 del CIIU (Leyes 22.021, 22.702 y 22973)vuelve a neutralizarse la posibilidad de una especialización que combine lo regional con lo sectorial.

Desde el punto de vista regional, estos avances y retrocesos demuestran que, ante la falta de una planificación integral, el espacio vacante es ocupado en forma intermitente por presiones políticas que, expresando legítimos intereses económicos, sociales y políticos de determinada zona, obtienen regímenes preferenciales para la misma sin diferenciación sectorial (1).

En cuanto al punto de vista sectorial propiamente dicho ya se ha visto que, desde las primeras normas, se buscó profundizar la sustitución de importaciones que ya se hallaba desarrollada para los bienes de consumo final, en el campo de los bienes intermedios y de capital.

La abrumadora proporción en que las inversiones aprobadas en virtud de regímenes sectoriales, superó a las inversiones promovidas por regímenes regionales entre 1973 y 1982, parecería indicar que esa tendencia continuó en los períodos posteriores.

A su vez, excluyendo el peso de los proyectos aprobados por los regímenes sectoriales, las actividades promovidas que absorbieron en las provincias los mayores volúmenes de inversión y mano de obra ocupada continuaron la línea tradicional de industrialización de bienes de consumo: alimentación y textiles.

ORGANIZACION DEL APARATO GUBERNAMENTAL

Como ya se ha visto, la estructura administrativa que es necesario montar para la implementación de una legislación selectiva de promoción industrial, está íntimamente relacionada con la disponibilidad de recursos humanos idóneos. Pero además, es importante para las posibilidades de éxito del sistema, que el organismo en quien recaerá la responsbilidad de aplicar la legislación disponga de la agilidad funcional necesaria para hacer dinámico el proceso de selección y otorgamiento de beneficios.

En Argentina, las leyes analizadas en este trabajo hasta la 21.608, tuvieron como autoridad de aplicación a la actual Secretaría de Industria de la Nación con las diversas y sucesivas denominaciones que le fueron asignadas bajo distintas conducciones económicas (llegando a tener, incluso, el rango de Ministerio en ciertos períodos).

Ahora bien, dentro de su estructura, ya desde la vigencia de la Ley 14.781, tuvo lugar la creación de la Dirección Nacional de Promoción Industrial, por Decreto 8.037 del Dr. José María Guido a cargo del Poder Ejecutivo, en agosto de 1962. Sus atribuciones eran:

"Estudiar las peticiones de acogimiento a los regímenes de promoción comprendidos en el ámbito de la Ley 14.781".

"Atender las consultas previas o propuestas definitivas de inversión de capitales extranjeros que tengan vinculación con la Ley 14.780".

"Aconsejar medidas que tiendan a solucionar problemas que se presenten en el desenvolvimiento de los distintos sectores industriales".

"Estudiar y promover políticas de exportación de productos industriales".

"Atender toda tarea vinculada con la promoción industrial que le sea requerida".

---

(1) Seguramente, las condiciones institucionales, en que se gestionan estos regímenes no han sido factor ajeno a sus posibilidades de concretarse en normas efectivas: tanto la Ley 19.640 (Tierra del Fuego), como las Leyes 22.021, 22.702 y 22.973 (La Rioja, Catamarca y San Luis, y San Juan, respectivamente) aparecen en períodos de alteración del orden constitucional (Revolución Argentina y Proceso de Reorganización Nacional). Reiniciada la vida institucional, y fundamentalmente parlamentaria, las ventajas relativas deben ser revisadas y debatidas democráticamente con un criterio que armonice los intereses y las posibilidades regionales y sectoriales.

En materia de otorgamiento de beneficios, un año después, encontramos una limitación a las atribuciones de esta Dirección Nacional, ya que por primera vez, en el Decreto 5.338/63, los incentivos otorgables comienzan a aparecer acotados por escalas que, con anterioridad, no existían. Toda la legislación posterior se apoyó en este organismo preexistente

Actualmente, la autoridad de aplicación que ejerce la Secretaría de Industria de la Nación sobre la Ley 21.608 y sus decretos reglamentarios, se centraliza en la Dirección Nacional de Evaluación de Proyectos, que analiza las solicitudes de acogimiento y los proyectos respectivos, recaba opinión de otras Direcciones (por ejemplo la de Asuntos Jurídicos, o la Comisión de Bienes de Capital para decidir la concesión o no de exenciones en los derechos de importación de equipos) y, por último, prepara el proyecto de la norma que adjudicará los incentivos, graduados de acuerdo con la magnitud que a su juicio corresponde.

Como contrapartida de esta modalidad organizativa de dimensiones "ministeriales", encontramos una estructura mucho más simple y ágil en la Provincia de La Rioja a partir de la Ley 22.021. Efectivamente, más allá de las virtudes de esta Ley, que fue especialmente atractiva por su contenido, por tener a su favor circunstancias externas ya descriptas en este trabajo, y por delegar en el Poder Ejecutivo Provincial la facultad de ejercer la autoridad de aplicación, no cabe duda que la forma en que esta autoridad de aplicación fue organizada contribuyó en gran medida al éxito de la Ley.

En la Provincia de La Rioja se creó, a los fines de la Ley 22.021, una Secretaría de Estado de Desarrollo Económico netamente técnica, constituida por un reducido número de profesionales y vinculada, a través de su Secretario, directamente al Gobernador de la Provincia, fuera de la estructura de la Administración Pública provincial pre-existente.

A continuación veremos cómo esta diferente modalidad organizativa tuvo influencia en la agilidad de ambos sistemas.

A fin de medir la demora en el proceso de gestión de los beneficios se ha comparado, para los proyectos analizados correspondientes a las Leyes 20.560 y 21.608, y los primeros 133 proyectos aprobados para la Provincia de La Rioja por la Ley 22.021, lo siguiente:

a) Año al cual están referidos los valores para el cálculo de la inversión (Ley 20.560) o año de apertura del expediente ante la respectiva autoridad de aplicación (Leyes 21.608 y 22.021).

b) Año de otorgamiento de los beneficios mediante el decreto correspondiente.

Luego se sumaron las demoras individuales de todos los proyectos localizados a cada provincia y, dividiendo por el número de proyectos respectivos, se obtuvo una demora "promedio" por provincia es decir el tiempo que en cada una requirió un proyecto "promedio" para completar el ciclo de gestión de los beneficios promocionales.

Los resultados obtenidos se resumen en el cuadro que sigue:

Cuadro N°. 30

Período de gestión de los beneficios promocionales por provincia según localización de los proyectos.

PROVINCIA	LEY 20.560		LEY 21.608		LEY 22.021	
	Cantidad de proyectos	Demora Promedio (Años)	Cantidad de proyectos	Demora Promedio (Años)	Cantidad de Proyectos	Demora Promedio (Años
Buenos Aires	7	2,6	11	3,8		
Catamarca	3	2,3	3	1,3		
Córdoba	15	2,5	14	2,6		
Corrientes	12	1,5	19	2,7		
Chaco	15	1,5	6	3,3		
Chubut	35	1,6	93	2,4		
Entre Ríos	23	1,9	22	3,4		
Formosa	4	1,8	4	2,8		
Jujuy	3	2,0	7	2,7		
La Pampa	7	1,7	13	2,2		
La Rioja	-	-	-	-	133	0,5
Mendoza	6	2,2	9	2,9		
Misiones	9	1,1	8	2,9		
Neuquén	-	1,9	1,2	2,7		
Río Negro	13	1,9	10	2,6		
Salta	11	1,9	9	3,3		
San Juan	6	2,3	3	3,0		
San Luis	15	2,2	13	3,2		
Santa Cruz	1	1,0	5	2,8		
Santa Fe	11	1,8	14	3,6		
Santiago del Estero	12	1,5	12	3,8		
Tierra del Fuego	1	3,0	3	4,3		
Tucumán	15	1,6	18	2,4		

Fuente: Elaboración propia.

Además de la sensible diferencia en cantidad de proyectos aprobados, es notoria la agilidad en la tramitación de los beneficios en la Provincia de La Rioja a través de su Secretaría de Estado de Desarrollo Económico.

En descargo de la Secretaría de Industria de la Nación (autoridad de aplicación de las Leyes 20.560 y 21.608) puede señalarse que, en muchos casos, la demora se origina en la tardanza de las empresas recurrentes en satisfacer determinada información adicional al proyecto cuando ésta le es requerida. Pero esto no justifica la existencia de casos extremos de proyectos que han demorado 6 años (1 caso en Buenos Aires, 1 en Chubut, 1 en Entre Ríos, 1 en Río Negro, 1 en Salta y 1 en Santa Fe), 7 años (1 caso en Chubut, 2 casos en Entre Ríos y 1 caso en Santiago del Estero), 8 años (1 caso en Buenos Aires) y hasta 12 años (1 caso en Santa Fe) en obtener los beneficios promocionales.

Esta situación relativiza incluso la confiabilidad de las estadísticas referidas a proyectos aprobados como indicadores válidos de la eficiencia del sistema de promoción, ya que probablemente muchos empresarios, al cabo de semejante proceso de tramitación de incentivos, no lleven a la práctica el proyecto, porque seguramente habrán cambiado las condiciones de mercado, tipo de cambio, tecnología, financiamiento, etc., sobre las que se apoyaba el mismo, o, habida cuenta de la dinámica con que se registran modificaciones o innovaciones en la legislación promocional, en el interín habrán aparecido normas que otorgan mayores incentivos en localizaciones distintas (y tal vez en provincias vecinas) a la que ellos habían elegido.

A tal punto la lentitud de tramitación en la Secretaría de Industria representa un escollo, que en las provincias con facultad de autoridad de aplicación es factible encontrar proyectos con posteriores ampliaciones de una misma empresa que, individualmente consideradas, se encuadran en el nivel "a" (con aprobación provincial directa), mientras que sumadas se habrían encuadrado en el nivel "b" (con consulta y opinión de la Secretaría de Industria) y hasta en el nivel "c" (otorgamiento de beneficios por parte de dicha Secretaría o del Ministerio de Economía). Es evidente que los empresarios han procurado evitar tal intervención, subdividiendo sus proyectos en busca de la agilidad y la seguridad del trámite.

En definitiva, resulta indudable que, pese a estar integrada por normas adecuadas al logro de los objetivos propuestos, la mejor legislación promocional puede fracasar si el aparato gubernamental que debe aplicarla adolece de fallas organizacionales o de funcionamiento.

LOS INSTRUMENTOS DE PROMOCION UTILIZADOS

A lo largo de la legislación analizada, los instrumentos promocionales han ido evolucionando progresivamente hacia formas de mayor sofisticación: de simples exenciones o desgravaciones arancelarias y tributarias, estas últimas referidas a los impuestos a las ganancias principalmente, fueron incorporando otros impuestos como el valor agregado (inicialmente por las ventas y luego también por las compras de bienes de uso y hasta de insumos), hasta llegar a las deducciones y diferimientos opcionales para los inversionistas.

El efecto económico de estos distintos tipos de incentivos también es diverso.

Incentivos a la formación de capital.

La exención del pago de los derechos de importación de bienes de capital y sus repuestos, la liberación del pago del impuesto al valor agregado por la compra de bienes de uso, y la posibilidad a favor de los inversionistas de proyectos promovidos para optar entre deducir del impuesto a las ganancias las sumas invertidas o diferir el mismo impuesto y los de capitales y valor agregado, en una proporción equivalente al 75 o/o de aportación directa al proyecto promovido, constituyen incentivos a la formación de capital, con efecto sobre la etapa de instalación del proyecto.

Los dos primeros incentivos mencionados (exención de derechos de importación de bienes de capital y liberación del IVA por las compras de bienes de uso), al modificar los precios relativos a favor de los bienes de activo fijo, pueden tener como efecto secundario el favorecer técnicas capital intensivas o atraer industrias capital intensivas.

Con respecto a los diferimientos de los inversionistas, constituyen un crédito de la autoridad tributaria que se devuelve, a partir del sexto año con posterioridad al ejercicio de puesta en marcha, actualizado pero sin interés. Cabe señalar que con este sistema, una misma empresa o contribuyente particular puede diferir la totalidad de sus compromisos tributarios (por IVA, capitales y ganancias) si distribuye el total de su contribución devengada en inversiones de diversos proyectos, en proporciones de hasta un 75 o/o de cada una de ellas. En la medida en que esta práctica se generalice, el efecto secundario de este incentivo se hará sentir fuertemente en la recaudación tributaria.

Las deducciones, ofrecidas también como opción a los inversionistas, constituyen directamente un subsidio con cargo a la autoridad impositiva.

Incentivos a la operación del proyecto:

La liberación del impuesto a las ganancias, al valor agregado por la compra de materias primas y semielaborados, y al valor agregado por las ventas, son estímulos que actúan sobre la etapa de operación del proyecto.

Con respecto al impuesto a las ganancias, cuya liberación se aplica con escala decreciente partiendo de 100 o/o para los primeros años, tiene dos efectos secundarios:

a) Beneficia en mayor medida a los proyectos de maduración rápida, que arrojan utilidades importantes desde los primeros años.

b) Beneficia en mayor medida a los proyectos de mayores utilidades, que son precisamente los que menos necesitan el incentivo.

Con respecto a la liberación del impuesto al valor agregado por las compras de materias primas, como es lógico es un incentivo más atractivo para aquellas industrias usuarias de materias primas gravadas, pero no para quienes emplean materias primas exentas de ese gravamen. Ello hace que sea un incentivo indiferente nada menos que para las industrias agroalimentarias, paradójicamente las más adecuadas, prima facie, para el desarrollo de varias economías regionales, apoyadas en este tipo de industrias.

Incentivos a ambas etapas:

La liberación del impuesto sobre el capital de las empresas, que puede comenzar desde que se inicia la construcción de la planta, es un incentivo que tiene vigencia tanto durante la formación de capital como durante la operación del proyecto.

Incentivos al empleo:

La posibilidad de deducir del impuesto a las ganancias sumas equivalentes (en todo o en parte) a los montos invertidos en viviendas para el personal del proyecto promovido, a los salarios pagados, a la participación del personal en las utilidades, son incentivos particularmente atractivos para industrias mano de obra intensivas, que además pueden inducir a las empresas beneficiadas a poner en práctica políticas redistribucionistas y de justicia social.

LA OPINION EMPRESARIA

En el marco del presente estudio se decidió la realización de una encuesta a empresas beneficiarias de regímenes de promoción industrial, a fin de pulsar cuáles habían sido sus motivaciones, experiencias concretas y expectativas con relación al tema.

Para ello se diseñó una encuesta netamente cualitativa para que los empresarios se explayaran libremente en el desarrollo de sus respuestas, lo que permitiría una mayor riqueza en las mismas.

En el proceso de distribución de formularios y posterior remisión de respuestas se contó con la valiosa colaboración de las autoridades provinciales, a través de sus respectivas Direcciones de Industria, Secretarías de Planeamiento, Ministerios de Economía, etc., según los casos.

A continuación se transcribe el formulario de encuesta y la sistematización que, en su momento, se realizó de las respuestas recibidas.

Encuesta a beneficiarios de regímenes nacionales de promoción industrial.

- Régimen de Promoción Industrial al que adhirió.
- Razones por las cuales solicitó los beneficios del Régimen de Promoción Industrial.
- La ejecución del proyecto se decidió ante la posibilidad de acceder a los beneficios del Régimen de Promoción Industrial, o se hubiese tomado independientemente del mismo y por razones propias de la dinámica empresaria?
- Por qué eligió esa localización para el proyecto?
- Beneficios recibidos por el Régimen de Promoción Industrial Nacional. Su comparación con los beneficios solicitados.
- Fecha de presentación del proyecto solicitando los beneficios, y fecha del otorgamiento de los mismos.
- Señalar si en alguna de las etapas de la gestión de los beneficios encontró obstáculos. Cuáles. Opinión sobre el tiempo total y por etapas del proceso de otorgamiento de los beneficios.
- Cuáles son los planes de la empresa una vez que finalice la vigencia de los beneficios.
- Cuál es el balance final de su experiencia con el Régimen de Promoción Industrial? Señalar aquellos aspectos en los que considera que el Régimen debería ser perfeccionado.

Objetivos

La realización de la encuesta a beneficiarios de los regímenes de Promoción Industrial nacionales fue motivada por la necesidad de contar con elementos de juicio provenientes de los mismos interesados que permitieran mejorar los instrumentos legales vigentes.

Básicamente las preguntas apuntaron a lo siguiente:

a) Motivaciones por las cuales se solicitó el acogimiento a los beneficios.

b) Dependencia o independencia del régimen vigente en la decisión de invertir.

c) Razones para la elección de la localización.

d) Comparación entre los beneficios solicitados y los otorgados.

e) Duración y características de la tramitación.

f) Planes de los inversores una vez finalizado el período de vigencia de los beneficios.

g) Sugerencias.

En consonancia con el Objetivo señalado, eligió un sistema de respuestas abierto, en la creencia de que, aunque el procesamiento es más laborioso, el bajo nivel esperado de contestaciones permitiría un máximo aprovechamiento de las mismas.

Por el contrario, el nivel de respuesta fue bastante alto, lo que permite enriquecer el panorama sobre el particular.

Nivel y distribución de la muestra

Como surge del Cuadro No. 31, el total de respuestas recibidas es de 73, que sobre un total de 558 proyectos aprobados para las dos leyes principales (Ley Nº. 20.560 y Ley Nº. 21.608) representa un 13,1 o/o, guarismo que permite afirmar que la muestra es representativa en términos globales, no así por Provincia, ya que comprende sólo 10 de ellas.

Las respuestas se dividen por partes casi iguales entre las dos leyes mencionadas, habiendo respondido sólo un beneficiario de la Ley Nº. 19.614 -legislación especial para la Provincia de Tucumán.

Para algunas Provincias -Chubut, Misiones, Salta, Santa Fe- puede afirmarse que sí es altamente representativa la muestra, ya que de la comparación del número de respuestas con el total de proyectos aprobados surgen porcentajes muy altos, que en algunos casos llegan al 72 o/o.

Debido a que en sus respuestas los interesados no muestran diferencias apreciables entre las características de una y otra legislación, a los efectos del análisis se computan los 73 proyectos intotum.

El 16 o/o de los empresarios no hace referencia directa a la Compensación por localización, ya que para ellos la motivación fue que les permitió mejorar la rentabilidad, sea en forma directa -8 o/o- o indirecta por el abaratamiento de los costos -8 o/o-.

Es interesante destacar que el 3 o/o responde que ha solicitado los beneficios inducido por la competencia y que al 1 o/o le ha permitido expandir el área de influencia.

En síntesis, lo relevante es señalar que sólo el 34 o/o de los empresarios declara como motivación razones inherentes a la localización.

Las circunstancias de que el 46 o/o de los empresarios responda que ha solicitado los beneficios por la accesibilidad a los mismos y de que el 20 o/o restante invoque razones que no hacen a la localización, sino a la posibilidad de mejorar su rentabilidad, incluidos aquéllos inducidos por la competencia o que consolidan su posición en el mercado, muestra claramente que los objetivos de desarrollo regional previstos por las normas legales se han desvirtuado en la práctica.

Cuadro N°. 31

Distribución de Respuestas por Provincia y por Ley

Provincias	Leyes			Totales
	20.560	21.608	19.614	
Chaco	3			3
Chubut	14	16		30
Formosa	1	3		4
Mendoza		1		1
Misiones	4	2		6
Río Negro	2	6		8
Salta	3			3
Santa Cruz		2		2
Santa Fe	8	4		12
Tucumán		3	1	4
Totales	**35**	**37**	**1**	**73**
Proyectos aprobados	246	312		558
Representatividad	14,23 o/o	11,86 o/o		13,1 o/o

Motivaciones en la solicitud de los beneficios

Se han agrupado las respuestas de acuerdo a las poco menos que textuales palabras de los beneficiarios (Cuadro N°. 32), como en el resto de los tópicos analizados, mecanismo que puede tener el inconveniente de la causística, pero que ilustra mejor sobre la intencionalidad empresarial.

Así, para casi la mitad de los empresarios, la razón que indujo a solicitar los beneficios del sistema fue la accesibilidad a los mismos.

En orden de importancia, le sigue la Compensación por localización -29 o/o-, con la salvedad de que algunas de las otras razones aducidas integran de hecho el mismo concepto: Compensación por Impuestos y Aranceles -4 o/o- y Posibilidad de mejorar la tecnología -1 o/o-.

El 16 o/o de los empresarios no hacen referencia directa a la Compensación por localización, ya que para ellos la motivación fue que les permitió mejorar la rentabilidad, sea en forma directa -8 o/o- o indirecta por el abaratamiento de los costos -8 o/o-.

Es interesante destacar que el 3 o/o responde que ha solicitado los beneficios inducido por la competencia y que al 1 o/o le ha permitido expander el área de influencia.

En síntesis, lo relevante es señalar que sólo el 34 o/o de los empresarios declara como motivación razones inherentes a la localización.

Las circunstancias de que el 46 o/o de los empresarios responda que han solicitado los beneficios por la accesibilidad a los mismos y de que el 20 o/o restante invoque razones que no hacen a la localización, sino a la posibilidad de mejorar su rentabilidad, incluídos aquéllos inducidos por la competencia o que consolidan su posición en el mercado, muestra claramente que los objetivos de desarrollo regional previstos por las normas legales se han desvirtuado en la práctica.

Cuadro N°. 32

Razones que indujeron a solicitar los beneficios

Razones	N°. Proyectos	Porcentaje
1. Accesibilidad	33	46 o/o
2. Compensación por localiz.	21	29 o/o
3. Abaratamiento de costos	6	8 o/o
4. Mejora en la Rentabilidad	6	8 o/o
5. Compensación Impositiva y Arancelaria	3	4 o/o
6. Inducción por la competencia	2	3 o/o
7. Facilidad para expandir el Mercado	1	1 o/o
8. Mejora tecnológica	1	1 o/o
TOTALES	73	100 o/o

Relación entra la decisión de invertir y el régimen vigente

Para el 16 o/o de los beneficiarios la existencia de la Promoción Industrial fue determinante en su decisión de invertir.

Para un 44 o/o fue condicionante -en muchos casos aceleró la decisión en el tiempo- y para el 40 o/o restante fue independiente, cifras que se compadecen con las del punto anterior (46 o/o que solicitó los beneficios por la accesibilidad a los mismos).

Cuadro N°. 33

Decisión de Invertir y Legislación Vigente

Relación	N°. Proyectos	Porcentaje
Determinante	12	16 o/o
Condicionante	32	44 o/o
Independiente	29	40 o/o
TOTALES	73	100 o/o

Como se verá más adelante, estos guarismos están influenciados por la circunstancia de que muchos proyectos contemplaban ampliaciones o fueron beneficiarios de la legislación que contempló el caso de las industrias ya instaladas (Dec. 1239/76).

Sin perjuicio de ello, surge como demasiado alto el porcentaje de empresarios beneficiados por el régimen de promoción cuya motivación de invertir fue independiente del mismo.

Causas de la localización industrial

Entre las respuestas recibidas hay dos grandes grupos: las que en cierto modo dan como "dadas" las razones que indujeron a localizarse en determinada región -plantas existentes, ampliación, residencia de los directivos, instituciones como Aluar y SAAB Scania- y las que hacen mención específica a los factores de producción, infraestructura, mercado, etc.

Según puede verse en el Cuadro N°. 34, las dos razones más importantes están dadas por la Disponibilidad de Materias Primas y por la Disponibilidad de Infraestructura, que sumadas arrojan un 59,1 o/o. Cabe señalar que casi la mitad de los empresarios que puntualizan la importancia de

la infraestructura lo hacen en relación con la disponibilidad conjunta en la zona de Materias Primas y de Mano de Obra.

Los beneficiarios de plantas existentes, ampliadas o que argumentaron la residencia de los directivos suman un 26,8 o/o del total, lo que guarda relación con lo mencionado en el punto anterior.

De igual modo guarda correspondencia con el punto 3 la importancia asignada a la accesibilidad al Mercado, 11,3 o/o.

Surge como indicio digno de mayor profundización, pero que confirmaría algunos estudios parciales sobre la intensidad de uso del factor capital y no de la mano de obra favorecida por los regímenes de promoción, la poca importancia asignada a la Mano de Obra: 2,8 o/o. Esto también contrariaría los objetivos de empleo regional de la legislación.

Cuadro N°. 34

Razones de Localización

Razones		N°. Proyectos	Porcentaje
1. Localización Preexistente		7	9,9o/o
2. Ampliación		10	14,1o/o
3. Infraestructura		17	23,9o/o
. en general	4		
. del Parque Indust.	4		
. energía eléctrica	1		
. y materias primas	4		
. y mano de obra	4		
4. Materias Primas		25	35,2o/o
5. Mano de Obra		2	2,8o/o
6. Accesibilidad al Mercado		8	11,3o/o
. en general	4		
. posibil. monopólica	2		
. induc. por la competencia	2		
7. Residencia de Directivos		2	2,8o/o
Totales		71	100,0o/o
8. Institucionales (Aluar y SAAB Scania)			

Nota: La localización preexistente no es strictu-sensu comparable con el resto de las razones, pero se ha respetado la respuesta de los interesados y cabe suponer que las razones últimas no han de diferir del resto. Además, dicha respuesta está influenciada por la legislación para la Patagonia (Dec. 1239/76).

Comparación entre los beneficios solicitados y los otorgados

En este aspecto, las respuestas están claramente diferenciadas: el 79 o/o recibió todos los beneficios solicitados y el 21 o/o restante sólo parcialmente. Cabe señalar que entre éstos están incluidos muchos que solicitaron beneficios crediticios que no les fueron concedidos.

Como se verá más adelante, no guarda correspondencia el tiempo que insume la aprobación de los proyectos con tamaña generosidad en el otorgamiento de los beneficios. Para otorgarles a 8

de cada 10 solicitantes la totalidad de los beneficios requeridos no es necesario demorarlos en promedio casi 2 años.

Cuadro N°. 35

Comparación entre Beneficios otorgados y solicitados

Comparación	No. Respuestas	Porcentaje
Todos los Benef. solicitados	56	79 o/o
Otorgamiento parcial	15	21 o/o
Totales	71	100 o/o
No compara	2	

Duración del trámite de otorgamiento de los beneficios.

En el Cuadro N°. 36 puede observarse el resultado de las respuestas sobre este aspecto.

La circunstancia de que sólo el 25 o/o de los proyectos haya sido aprobado en un año o menos indica que no son del todo infundadas las críticas sobre la excesiva duración de los trámites.

El grueso de los proyectos -39 o/o- demora entre uno y dos años; existiendo un caso extremo de una duración de 5 años.

La duración media de aprobación de los proyectos es de 7,6 trimestres y, excluyendo los dos casos extremos (1 trimestre y 20 trimestres), se eleva a 7,8 trimestres.

Las cifras hablan por sí solas de la gravedad del problema, ya que para aquellos inversores en que es determinante o fuertemente condicionante la existencia de los beneficios promocionales, un período de aprobación tan extenso -para otorgar en el 80 o/o de los casos lo solicitado- es un serio inconveniente.

Todo indica que sería preferible cierta automaticidad o semiautomaticidad para acogerse a los beneficios, lo que eliminaría la actual burocratización.

Cuadro N°. 36

Duración del trámite de otorgamiento de beneficios

Años	Trimestres	Proyectos por trim.	por año	Porc. Anual
	1	4		
	2	1		
	3	5		
1	4	11	21	25o/o
	5	10		
	6	6		
	7	9		
2	8	8	33	39o/o
	9	6		
	10	4		
	11	3		
3	12	6	19	23o/o
	13	3		
	14	2		
	15	2		
4	16	3	10	12o/o
	17			
	18			
	19			
5	20	1	1	1o/o
Totales		84	84	100o/o

Duración Media: 7,6 Trimestres.

Dur.Media excl.extremos: 7,8 Trimestres

Nota: Los proyectos aprobados suman más que las respuestas ya que hay varias empresas que han sido beneficiarias de más de un proyecto.

Apreciaciones sobre el trámite de otorgamiento

Se puntualizaron dos aspectos: el referido a la demora y el relativo a inconvenientes de diversa índole (Legal, Administrativo, Técnico), incluyéndose también por la reiteración el tema del Cupo Fiscal Teórico.

En cuanto a la demora en la aprobación de los Beneficios, el 40 o/o de las respuestas considera que el tiempo insumido es normal. Prácticamente la mitad -47 o/o- estima que el tiempo insumido es excesivo y un 13 o/o lento. Esto coincide con lo concluido en el punto anterior. Pareciera que para los empresarios el lapso de 15 meses es "normal" (Cuadro N°. 37).

En lo que hace a los inconvenientes, los de tipo administrativo son los más reiterados -35o/o-. Le sigue en orden de magnitud el problema del Cupo Fiscal Teórico con un 27 o/o y con algo menos de importancia -24 o/o- los inconvenientes técnicos. Cabe agregar que los problemas legales no aparecen como relevantes.

Es pertinente señalar que los inconvenientes mencionados obligaron en algunos casos a actualizar varias veces un proyecto, provocando situaciones inestables frente al fisco. Algunas respuestas puntualizan la falta de coordinación entre los organismos estatales y "la escasez de personal técnico y administrativo idóneo".

Cuadro N° . 37

Apreciaciones sobre el trámite de otorgamiento

Aspectos	N°.Proyectos	Porcentaje
. Tiempo Insumido		
Normal	25	40o/o
Lento	8	13o/o
Excesivo	29	47o/o
Totales	62	100o/o
. Inconvenientes		
Legales	5	14o/o
Administrativos	13	35o/o
Técnicos	9	24o/o
Cupo Fiscal Teórico	10	27o/o
Totales	37	100o/o
Ningún inconveniente	25	

Planes de las empresas una vez finalizados los beneficios

De las respuestas obtenidas, el 63 o/o piensa continuar su actividad, en tanto que un 14 o/o condiciona su futuro a diversos factores. En particular, la mitad de este 14 o/o corresponde a empresarios de la Provincia del Chubut, que en algunos casos condicionan su accionar futuro a la obtención de mayores beneficios.

El 23 o/o de los que piensan cerrar está influenciado en sus tres cuartas partes por los empresarios chubutenses, lo que indica la poca solidez de las consecuencias de la legislación vigente para esa Provincia. Estas respuestas revelan la ausencia de coherencia entre las diversas normas dictadas a través de los años y la falta de un plan global de desarrollo para Chubut, en particular, y para el País en general.

Cuadro N°. 38

Planes Empresarios al finalizar los Beneficios

Planes	N°. Empresas	Porcentaje
Continuar	44	63 o/o
Continuar Condicionado	10	14 o/o
(Chubut)	(5)	
Cerrar	16	23 o/o
(Chubut)	(12)	
Totales	70	100 o/o
No opina/no sabe	3	

Balance y sugerencias

Este punto es el más difícil de sistematizar, por la amplitud de temas en los que incursionaron los interesados. Algunos no respondieron y otros escribieron largos párrafos de sugerencias.

El Cuadro N°. 39 resume en forma convencional las respuestas y sugerencias más relevantes. Cabe señalar que algunas empresas hicieron más de una sugerencia.

Es importante resaltar que sólo el 22,6 o/o de las respuestas califica al régimen/regímenes vigentes como Positivo (14 sobre 62).

Las sugerencias solicitando mayores beneficios representan el 29 o/o de las sistematizadas y las relativas a mejora en los trámites el 54 o/o, -lo que muestra claramente dónde está el problema. Es interesante resaltar que sólo dos empresas solicitan crédito subsidiado y una empresa solamente reclama protección arancelaria. En cuanto a las sugerencias institucionales o relativas a trámites, sigue siendo la celeridad en los mismos la preocupación más relevante, seguida de la conveniencia de la automaticidad y de la mayor eficiencia en la autoridad de aplicación. Si a esta última se le agregan las relativas a la falta de idoneidad de los funcionarios, se transforma en la segunda dentro de este item. Las sugerencias sobre la necesidad de que las normas legales sean claras a fin de acelerar los trámites llevan a afirmar a algunas empresas la atrocidad que significa "que el otorgamiento de los beneficios quede sujeto a la benevolencia de los funcionarios".

El Cupo Fiscal Teórico ha sido señalado por tres empresas como un obstáculo por la demora en que incurre el trámite.

Sugerencias sobre Inversión y Desarrollo Regional representan el 17 o/o del total, destacándose las que puntualizan la necesidad de un plan Global -9.

Particularmente interesante es la sugerencia de una empresa chubutense, que propone "exigir a los beneficiarios una (efectiva) inversión en inmuebles, maquinaria, tecnología y viviendas y que la administración (de la empresa) esté en la zona, a fin de no competir con empresas que se manejan desde Capital Federal, justificando las ventajas promocionales con ínfima inversión que no implica pérdida en caso de caducidad".

Cuadro N°. 39

Balance - Sugerencias Empresarias

Aspectos		N°. Respuestas	Porcentaje
Solicitud de mayores beneficios		22	29o/o
.en general	5		
.mayor tiempo	8		
.crédito subsidiado	2		
.eliminar sellados y honor.del BANADE	2		
.mayores p/ind.seleccionadas	2		
.mayores p/ind.instaladas	1		
.protección arancelaria	1		
.cambio preferencial	1		
Institucionales y de tramitación		41	54o/o
.mayor participación provincial	3		
.ineficiencia de la autoridad de aplicación	8		
.mayor rapidez	12		
.mejorar la calidad de los funcionarios	2		
.automaticidad	8		
.claridad legal	4		
.mejora del sistema del cupo fiscal teórico	3		
.normatizar penas para el Estado por demoras	1		
Inversiones y Desarrollo Regional		13	17 o/o
.necesidad de un Plan Global		9	
.exigir reinvertir	1		
.inducir exportaciones	1		
.exigir inversiones efectivas	1		
.alícuotas diferenciales de beneficios por región	1		
Totales		76	100o/o

EL COSTO FISCAL

La exigencia de acompañar cada proyecto con una estimación teórica del sacrificio de recursos fiscales que implican los beneficios promocionales solicitados para el mismo, fue implantada a partir de la Ley 21.608, y luego extendida a las Leyes 22.021, 22.702 y 22.973.

Anualmente, la Secretaría de Hacienda de la Nación determina, e incluye en la respectiva Ley de Presupuesto, el cupo dentro del cual podrán aprobarse incentivos a nuevos proyectos, teniendo en cuenta la afectación previa de ese ejercicio fiscal ya implícita en los proyectos promovidos con anterioridad.

Así a partir de 1978, los cupos fiscales concedidos a los fines de la promoción industrial fueron los siguientes:

Cuadro N°. 40

CUPO FISCAL A LOS FINES DE LA PROMOCION INDUSTRIAL - EN U$S (1)

Régimen	Presupuesto y año / Concepto	LEY 21.757 Art.16°.	LEY 21.981 Art.15°.	LEY 22.202 Art.26°.	LEY 22.451 Art.26°.	LEY 22.602 Art.23°.	LEY 22.770 Art.19°.	LEY 23.110 Art.18°.
		1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
LEY 21.608	Cupo ya afectado	157.216.640	197.170.621	318.306.470	235.813.330	125.220.108		
	Cupo para nuevos proyectos	31.443.324	3.919.893	6.995.746	20.234.722	7.834.240	13.578.276	15.136.620
LEY 22.021	Cupo Límite						1.331.203	1.248.950
LEY 22.702	Cupo Límite						532.481	2.497.900
LEY 22.973	Cupo Límite							1.248.950
Cupo ya afectado sin discriminar régimen							134.322.215	170.668.280
CUPO TOTAL		188.659.964	201.090.514	325.302.216	256.048.052	133.054.348	149.764.175	190.800.700

(1) Los cupos fijados en cada Ley de Presupuesto se convirtieron a dólares estadounidenses mediante la Paridad Teórica de Equilibrio de Diciembre de cada año: 1978: $ 1.272,13; 1979: $ 2.551,09; 1980: $ 3.579,6; 1981: $ 9.389,8; 1982: $a 3,68; 1983: $a 18,78; 1984: $a 132,13.
(Organización Techint. Boletín Informativo).

Es innegable que resulta imprescindible para el Estado conocer la magnitud en que se comprometen los recursos fiscales, mediante su transferencia a la actividad privada, para el logro de determinadas metas socioeconómicas y poder así evaluar los resultados obtenidos.

Lamentablemente, en el sistema vigente, por razones metodológicas y por deficiencias en su aplicación, el costo fiscal no ofrece la precisión que sería deseable como indicador válido de las erogaciones reales que realiza el Estado para la promoción de actividades industriales.

Una de las principales deficiencias del Costo Fiscal Teórico es, precisamente, su carácter "teórico". Un proyecto es la sistematización de un conjunto de antecedentes técnicos y económicos necesarios para la toma de una decisión. Pero esos antecedentes se encuentran organizados dentro del proyecto respondiendo a una serie de hipótesis acerca del comportamiento futuro de diversas variables: tiempo que demandará la construcción de la planta industrial, accesibilidad al financiamiento, futura evolución de los precios de los equipos, materias primas, insumos y productos, futura evolución de los restantes componentes de los costos (salarios, energía, etc.), futura evolución de la demanda dirigida hacia el proyecto, cumplimiento del cronograma de producción previsto y consiguiente aprovechamiento de la capacidad instalada de acuerdo a lo programado, evolución futura del tipo de cambio, etc.

En base a una determinada combinación de todos estos factores se realiza la formulación del proyecto.

En forma concordante con este conjunto de hipótesis, se calcula el Costo Fiscal Teórico de los beneficios solicitados que, lógicamente, arrastra toda la carga de supuestos del proyecto, ese es el Costo que luego se imputa al presupuesto fiscal dentro del cupo destinado a promoción industrial.

Como consecuencia de esta mecánica, pueden producirse distorsiones atribuibles a distintas causas, entre las que podemos contar:

1) No todos los proyectos a los que se les aprueban los beneficios promocionales solicitados, se llevan a la práctica.

2) De aquellos que se llevan a la práctica, no todos cumplen con las hipótesis que apuntalaron su su formulación, fundamentalmente las referidas a capacidad de producción y ventas. Con lo cual, las premisas del proyecto referidas a monto de ventas, ganancias, etc. se derrumban, invalidando los pronósticos de costo fiscal formulados para todo el período de vigencia de los beneficios.

Otra de las deficiencias notorias de la metodología de cálculo del Costo Fiscal consiste en que sólo computa los beneficios fiscales, sin reflejar las exenciones de derechos de importación de maquinaria, equipos y sus repuestos, con su efecto en los ingresos arancelarios, como tampoco los reembolsos a las exportaciones.

En lo operativo, una de las deficiencias detectadas es la que se deriva de la ausencia, en los decretos de promoción, de la mención del ejercicio fiscal a partir del cual los inversionistas están habilitados para optar por deducciones o diferimientos. A raíz de ello, los inversionistas en un proyecto promovido pueden presentarse ante el agente recaudador (Dirección General Impositiva) invocando su condición de beneficiarios, en ejercicios fiscales anteriores a aquél en que la autoridad tributaria imputó ese proyecto al cupo fiscal para su promoción.

Pese a estas falencias, al menos como estimación del costo "proyectado" del sistema de promoción se considera útil transcribir las sumas de los costos fiscales de los proyectos que recibieron incentivos bajo los regímenes de las leyes 21.608, 22.021 y 22.702. (Ver Cuadro N^{O}. 41).

La información básica se obtuvo de la Secretaría de Hacienda de la Nación y consistió en las

sumas que, en cada ejercicio fiscal, se dejarían de recaudar en virtud de los incentivos fiscales otorgados a cada proyecto.

Para la elaboración del Cuadro N^{o} 41 se sumó el total del costo fiscal de cada proyecto, se agruparon los proyectos por Provincia y régimen y se efectuó la conversión indicada en la nota metodológica transcripta al pie.

Si bien no fue posible obtener el total de la información deseable, se considera que el análisis es válido ya que incluye:

Ley 21.608: Costo Fiscal de 200 proyectos (sobre 307 aprobados entre 1977 y 1982), a su vez clasificados por regímenes sectoriales y regionales.

Ley 22.021: Costo Fiscal de 139 proyectos (sobre 161 aprobados hasta mediados de 1984).

Ley 22.702: Costo Fiscal de 314 proyectos (sobre 321 aprobados hasta fines de 1984).

Cabe señalar que el período de vigencia de los beneficios no es el mismo en los 3 regímenes: en la Ley 21.608 (para el período analizado) es de 10 años, mientras que en las Leyes 22.021 y 22.702 es de 15 años.

CUADRO Nro. 41

COSTO FISCAL TEORICO DE LOS PROYECTOS PROMOVIDOS.

PROVINCIA	LEY 21.608						LEY 22.021				LEY 22.702			
	Cantidad de Proyectos			Costo Fiscal (U$S)			Cantidad de Proyectos			Costo Fiscal (U$S)	Cantidad de Proyectos			Costo Fiscal (U$S)
	Aprobados	S/datos Costo Fiscal	Con Información	Total	Decretos Sectoriales	Decretos Regionales	Aprobados	S/datos Costo Fiscal	Con Información Costo Fiscal		Aprobados	S/datos Costo Fiscal	Con Información Costo Fiscal	
Buenos Aires	11	2	9	92.735.847	92.735.847	--								
Catamarca	3	3	-	--	--	--								
Cordoba	14	4	10	12.358.588	957.452	11.401.046								
Corrientes	18	8	10	29.435.614	--	29.435.614								
Chaco	6	3	3	2.931.500	--	2.931.500								
Chubut	93	28	65	276.335.080	--	276.335.080								
Entre Ríos	22	12	10	11.915.317	--	11.915.317								
Formosa	4	2	2	1.126.910	--	1.126.910								
Jujuy	7	3	4	12.236.988	--	12.236.988								
La Pampa	13	3	10	17.414.157	--	17.414.157								
La Rioja	-	-	-	--	--	--	161	22	139	292.516.227				
Mendoza	9	1	8	44.559.057	38.162.195	6.396.862								
Misiones	8	1	7	16.436.352	-	16.436.352								
Neuquén	12	2	10	27.662.760	--	27.662.760								
Río Negro	10	2	8	10.298.968	--	10.298.968								
Salta	9	3	6	53.150.877	--	53.150.877								
San Juan	3	2	1	14.150.775	--	14.150.775								
San Luis	13	5	8	54.275.445	--	54.275.445	-	-	-	-	321	7	314	1.065.319.704
Santa Cruz	5	4	1	900.343	--	900.343								
Santa Fe	14	5	9	11.882.497	sin dato	11.882.497								
Sgo.del Estero	12	6	6	9.926.494	--	9.926.494								
Tucumán	18	6	12	8.977.849	--	8.977.849								
Tierra del Fuego	3	2	1	2.001.946	--	2.001.946								
TOTAL	307	107	200	710.713.364	131.855.584	578.857.780	161	22	139	292.516.227	321	7	314	1.065.319.704

FUENTE: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Nota Metodológica: Ley 21.608: Costo Fiscal Total de cada proyecto, actualizado a Diciembre de 1982 y convertido a U$S por Paridad Teórica de Equilibrio U$S 1 - $a 3,68 (Organización Techint, Boletín Informativo)

Leyes 22.021 y 22.702: Idem anterior, a diciembre de 1984, Paridad Teórica de Equilibrio: U$S 1 - $a 132,13 (Organización Techint, Boletín Informativo).

CONCLUSIONES

. Los regímenes de promoción industrial en Argentina constituyen una compleja sucesión de normas de diverso rango (leyes, decretos y resoluciones) que a lo largo de los últimos 25 años han procurado estimular la radicación de inversiones en regiones económicamente deprimidas.

. Estos intentos adoptaron, básicamente, la forma de incentivos que, modificando los parámetros determinantes de la rentabilidad de las inversiones, neutralizarán los factores adversos que en ciertas regiones actúan como desaliento a la radicación de industrias.

. Mientras la autoridad de aplicación de los sucesivos regímenes estuvo centralizada en la Secretaría de Industria de la Nación con sede en la Capital Federal, el monto de las inversiones aprobadas por los regímenes de promoción sectorial superó a los de naturaleza regional.

. Posteriormente, con la delegación de la facultad de actuar como autoridad de aplicación en algunas autoridades provinciales, comienza a revertirse el proceso merced al mayor atractivo que ofrece la ágil tramitación de los incentivos en las provincias beneficiadas (La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan) frente a la lentitud demostrada por la estructura administrativa encargada de aplicar la legislación anterior.

. La posibilidad de inducir una cierta especialización industrial regional, que se insinuó en las primeras normas promocionales, se fue diluyendo con la ampliación de los sucesivos listados de actividades prioritarias. Finalmente, las leyes 22.021, 22.702 y 22.973 reproducen prácticamente toda la Gran División 3 del CIIU (Industrias Manufactureras) como listado de actividades a promover.

. La importante cantidad de presentaciones efectuadas ante las provincias beneficiadas por las leyes 22.021, 22.702 y 22.973 entre 1980 y 1984, período en el que la caída de la Inversión Bruta Interna (1) pone de manifiesto un profundo proceso de deseindustrialización, permite suponer que una gran parte de tales proyectos conformó la estrategia de supervivencia de firmas preexistentes que, constituyendo "empresas nuevas", trataron de relocalizarse utilizando los regímenes de promoción como refugio para resistir el embate de la política económica inaugurada en 1976.

. Las sucesivas legislaciones promocionales fueron diseñadas por las autoridades nacionales en la materia, encontrándose antes de 1979, un único antecedente que contempla la participación provincial en forma activa: la Ley 19.904 (que no llegó a tener aplicación efectiva), que creaba el Consejo Nacional de Promoción Industrial, en cuyo seno los Consejos Regionales integrados por representantes provinciales tendrían a su cargo la selección de industrias más convenientes para cada región.

. El grado de exigencias en cuanto al contenido de las presentaciones solicitando los beneficios, ha sido creciente hasta desembocar en el nivel de anteproyecto definitivo para todos los recurrentes, independientemente de la magnitud de los proyectos. Por otra parte, la falta de una difusión amplia y automática de las resoluciones de la autoridad de aplicación hacia, por ejemplo, las cámaras empresarias, exige una presencia constante de los interesados ante la Secretaría de Industria a fin de permanecer actualizados sobre las novedades normativas. Ambas circunstancias alejan del sistema a las pequeñas y medianas empresas, que no pueden acceder a la contratación de consultores especializados para preparar sus solicitudes, ni disponen de personal para afectar en forma permanente ante la autoridad de aplicación para mantenerse al tanto de las disposiciones y/o efectuar el seguimiento de su propia tramitación de incentivos.

---

(1) La Inversión Bruta Interna, descontada la Construcción Pública, cayó en un 43,1 o/o, pasando de 4.958,7 millones de dólares a 2.822,5 millones de dólares entre 1980 y 1984. Fuente: INDEX ECONOMICO, Nº. 81, Agosto 1985 (Conversión a dólares en base a la paridad teórica de equilibrio correspondiente a 1970: U$S 1 = $a 0,000373).

La existencia de diferentes autoridades de aplicación (Nación y Provincias) con facultad para administrar legislaciones promocionales independientes entre sí y que pueden beneficiar simultáneamente al mismo tipo de industrias en distintas jurisdicciones, acarrea riesgos que pueden neutralizar las ventajas derivadas de una tramitación ágil. El principal de esos riesgos es el de que, al no actuar en forma coordinada, pueden aprobarse individualmente proyectos para una cierta rama industrial que luego, sumados, impliquen una capacidad instalada de producción que exceda las posibilidades de absorción del mercado. Otro de los riesgos consiste en que si no se garantiza identidad de criterios en la evaluación de los proyectos y el otorgamiento de beneficios entre las distintas autoridades de aplicación, seguramente se plantearán problemas de inequidad entre empresas.

. Se ha descentralizado parcialmente la aplicación de la legislación promocional, pero no se ha descentralizado la administración del cupo fiscal presupuestario, que sigue siendo resorte de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Para ello esta Secretaría debe encarar la engorrosa tarea de considerar, proyecto por proyecto, los costos fiscales incluidos en cada presentación a los fines de su imputación al ejercicio fiscal correspondiente. Además, como esta tarea es independiente de la evaluación técnico-económica de los proyectos que por la descentralización mencionada está a cargo de organismos provinciales, pueden aparecer imputados al cupo fiscal presupuestario proyectos que, por deficiencias en su formulación, aún no han sido evaluados satisfactoriamente como para recibir los incentivos.

. La regionalización de la promoción industrial, exceptuando el Dec. 922/73, el norte santafesino que fue asimilado a la región Noreste en el Dec. 575/74 y el partido bonaerense de Patagones que se incorporó a la región Patagonia por el Dec. 2332/83, se ha desarrollado enmarcada dentro de los límites políticos provinciales. Ello ha generado situaciones de injusticia entre regiones con similar situación socio-económica que, por pertenecer a Provincias diferentes, han recibido distinto tratamiento promocional.
Esta situación no se habría presentado si los regímenes regionales se hubieran dictado en función de las zonas socio-económicamente homogéneas, prescindiendo de las divisiones políticas interprovinciales. Cabe señalar al respecto que en este Consejo se está realizando el estudio "Determinación de zonas homogéneas", desagregado a nivel de departamento, que puede servir de base para el diseño de un futuro régimen regional que evite tales situaciones de injusticia entre regiones similares.