

Promoción y radicación de inversiones para el desarrollo de la producción y el empleo

**Políticas públicas para la
Provincia de Buenos Aires**

**Daniel Martínez
(compilador)**



**Universidad Nacional
de La Matanza**

ÍNDICE

ACERCA DE LOS AUTORES	11
INTRODUCCIÓN. <i>Gabriel E. Blanco – Darío M. Pereyra</i>	15
Bibliografía	22
CAPÍTULO I. PANORAMA GLOBAL DE LA INVERSIÓN EXTRAJERA DIRECTA (IED) EN ARGENTINA. <i>Daniel E. Martínez</i>	23
1. Introducción	24
2. Comportamiento y dirección sectorial de la IED	28
3. Flujo de IED dentro del espacio MERCOSUR y Latinoamérica	41
Bibliografía	46
CAPÍTULO II. ASPECTOS FISCALES DE LA PROMOCIÓN Y RADICACIÓN DE INVERSIONES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: UNA INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA. <i>Germán Krivocapich - Luciano Perez</i>	49
PRIMERA PARTE: DESARROLLO DEL MODELO Y CONSTRUCCIÓN DEL PANEL	
1. Estructura y Objetivos de la Investigación Cuantitativa	50
2. Un Modelo para el Análisis Cuantitativo de la Promoción de Inversiones	53
3. Variables Empíricas del Modelo. Bases de Datos y Materiales Básicos de Trabajo	56
4. Equivalencia Algebraica entre el Impuesto a los Ingresos Brutos y el Impuesto a las Ganancias	57
5. Variables Comprensivas de la Estructura Impositiva. Impuesto a los Ingresos Brutos e Impuesto inmobiliario	59
6. Presentación del Panel	60
SEGUNDA PARTE: ESTIMACIÓN DEL MODELO Y TESTEO ECONOMETRICO DE HIPÓTESIS	
7. Presentación de las Variables Económicas	61
8. Resultados de la Estimación de los Modelos	66
9. Conclusiones	71
10. Propuestas de Investigación Cuantitativa en Etapas Posteriores	72

ETAPA II: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA TRIBUTARIA

11. Incentivos Fiscales a la Inversión. Objetivos e Instrumentos de Política	73
12. Incentivos Sectoriales	86
13. Desarrollo Local	94
14. Estabilidad Tributaria	104
Referencias	116
ANEXO I. PANEL DE DATOS CONSTRUIDO EN LA PRIMERA ETAPA	119
CAPÍTULO III. ANÁLISIS TEÓRICO, Y RELEVAMIENTO DE MECANISMOS PROVINCIALES PARA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES. <i>Sergio Giannice - Mario Albarella</i>	
Introducción	125
1. Análisis de las teorías sobre radicación de inversiones, comercio internacional, y sus mecanismos de promoción	126
2. La promoción de exportaciones como fomento de la radicación de inversiones: Análisis de casos nacionales e internacionales	130
3. La Promoción de Exportaciones como Fomento de la Radicación de Inversiones en la Provincia de Buenos Aires	140
4. Conclusiones del Capítulo	167
Bibliografía y Documentación	183
ANEXO ESTADÍSTICO	187
CAPÍTULO IV. LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES COMO FOMENTO PARA LA RADICACIÓN DE INVERSIONES; ANÁLISIS COMPARADO INTERNACIONAL, Y PROPUESTAS PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. <i>Sergio Giannice - Mario Albarella</i>	
Introducción	199
1. Evolución de los Flujos de Inversión en Argentina, Chile y Brasil ..	200
2. La promoción de exportaciones como fomento de la radicación de inversiones: Análisis de las políticas implementadas en Brasil	201
3. La promoción de exportaciones como fomento de la radicación de inversiones: Análisis de las políticas implementadas en Chile	211
	237

4. Principales componentes de la política de promoción de la radicación de inversiones, en lo que respecta al comercio internacional; ejes sugeridos para la promoción de la radicación de inversiones	246
5. Observaciones respecto de los aspectos favorables y desfavorables de la política implementada en la provincia de Buenos Aires, a la luz de los resultados del estudio realizado	256
6. Conclusiones sobre los aspectos favorables y desfavorables de la política implementada en la Provincia de Buenos Aires	262
7. Recomendaciones Finales y Propuesta de una Política de Promoción de Exportaciones que Induzca a la Radicación de Inversiones Productivas	267
Bibliografía y Documentación	269
ANEXO ESTADÍSTICO	273
CAPÍTULO V. PYMES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES, INSTRUMENTOS, DEBILIDADES Y FORTALEZAS.	
<i>Clara Patricia Razu- Gastón Gabas</i>	<i>281</i>
1. Panorama de la situación de las PyMes en la Provincia de Buenos Aires	282
La fuentes de financiamiento de las inversiones	286
Acerca de las dificultades para acceder al crédito	294
Contexto económico	303
La Industria	304
Actuación de la Banca Pública en el proceso de financiación de inversiones productivas	307
Actuación de la Banca Privada en el proceso de financiación de inversiones productivas	311
El desarrollo como resultado de las inversiones productivas	321
Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial – PRODER.....	324
Algunas conclusiones sobre el tema	340
Bibliografía utilizada	347

INTRODUCCIÓN

Gabriel E. Blanco – Darío M. Pereyra

En todo proceso productivo, la inversión juega un rol central. Ya sean inversiones en cartera de ámbito local, o inversiones extranjeras directas, la acumulación del stock de capital, sea éste físico o monetario, el crecimiento industrial, y consecuentemente de la producción nacional, están vinculados a la atracción de inversiones productivas. “En este sentido, la IED que viene a crear nuevas actividades económicas implica normalmente, una relación de uno a uno entre el ingreso de capitales y la formación de capital. De esta manera, la IED nueva tiende a ser muy diferente de los flujos financieros líquidos o de corto plazo” (French-Davis; 2005).

A lo largo de la historia económica de nuestro país, las inversiones contribuyeron al crecimiento económico sostenido. En una primera etapa se volcaron hacia el modelo agroexportador, enfocándose, no solo en actualizar tecnológicamente los medios de producción, sino también, proveyendo la infraestructura logística para su transporte y comercialización. Con la incipiente industrialización y la adopción del modelo sustitutivo de importaciones, las inversiones se volcaron hacia el sector industrial, adoptando un fuerte crecimiento entre las décadas del '40 y del '60.

Según Ricardo French-Davis, “este crecimiento estuvo asociado a niveles moderados del coeficiente de inversión, a tasas relativamente altas de uso de la capacidad productiva, y a la expansión de sectores más intensivos en incorporación de tecnología” (French-Davis; 2005). A partir de los años '70 hasta bien entrada la década del '90, las inversiones productivas decayeron y los flujos de capital extranjero que in-

gresaron al país lo hicieron por dos motivos centrales: especulación y privatizaciones.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución que ha tenido el coeficiente de inversión bruta fija en América Latina entre los años 1950 – 2004, como porcentaje del PBI:

	1950-59	1960-69	1970-79	1992-98	1999-2004
Argentina	18,2	22,5	15,6	19,0	15,6
Brasil	26,7	30,5	22,2	20,1	19,0
Chile	18,4	14,6	15,7	23,9	22,4
Colombia	22,	19,7	18,9	20,9	14,4
México	17,2	22,3	17,6	20,0	21,9
Perú	19,8	21,9	17,2	21,8	18,8
Uruguay	15,3	16,4	11,0	14,0	11,2
Venezuela	22,0	28,0	19,2	18,0	13,7
América latina	21,5	25,8	19,2	20,0	19,0

Fuente: CEPAL.

Como podemos apreciar en el cuadro, entre los años '50 y '80 se percibe un crecimiento en el coeficiente de inversión bruta fija, especialmente en lo referido a la formación de stock de capital físico, producto del aumento de la capacidad instalada y de la producción. Asimismo, el crecimiento económico que se dio en los países desarrollados, basado en políticas expansivas en el marco del Estado de bienestar, coadyuvaron a que se destinen mayores flujos de IED hacia la región. Esto provocó asimismo, la expansión de los mercados de destino de las exportaciones de bienes manufactureros de los países latinoamericanos. Del mismo modo, las políticas desarrollistas orientadas hacia la industria, potenciaron el mercado interno, y consecuentemente la demanda interna aumentó.

La crisis de la deuda de América Latina que se desató en 1982 provocó una salida masiva de capitales de la región. La hiperinflación de fines de los años '80 contribuyó a acentuar esa salida de divisas. En Argentina, con la puesta en marcha de la Ley de Convertibilidad, la revaluación del tipo de cambio y el proceso de privatizaciones de empresas públicas, los capitales extranjeros volvieron al país, pero una fracción muy pequeña se volcó a la producción. Tal como señala Ffrench-Davis, "la reanudación de la entrada de capitales, en vez de aportar al aumento de la capacidad productiva, sirvió a la mayoría de los países latinoamericanos principalmente para recuperarse de la profunda recesión que todavía imperaba a fines de los años '80 (Ffrench-Davis; 2005).

Tras la crisis de 2001 – 2002, y con la recuperación de la economía, las inversiones productivas levemente comenzaron a recuperarse, hasta llegar a su máximo histórico tras casi cuatro décadas.

Desde la salida de la convertibilidad y la crisis de los años 2001/2002, Argentina se ha visto marginada del mercado internacional de capitales, haciendo que la afluencia de IED haya mermado en gran cuantía. Desde las privatizaciones de las empresas públicas de servicios, la inversión extranjera ha declinado. Asimismo; y como consecuencia de la privación del acceso al mercado internacional de capitales, la inversión privada nacional también se ha visto disminuida, producto de la baja en los niveles de ahorro nacional. Como dijéramos anteriormente, con la recuperación de la actividad económica, la inversión privada nacional comenzó a crecer en algunos sectores como la construcción y el turismo.

En toda economía es esencial mantener niveles aceptables y crecientes de inversión privada, ya sea nacional o extranjera, con el objeto de incrementar la demanda agregada y la producción. La IED tiene frecuentemente una alta participación en sectores exportadores e intensivos en tecnología. Los países del Sudeste Asiático, como Corea, Malasia o Singapur han focalizado sus respectivas políticas económicas en la atracción de IED, y ésta obró en aquél sentido. Los países europeos han obrado en ese sentido durante los años 50 y 60, consolidando el futuro mercado común. América Latina, por otra parte en las últimas dos décadas, no ha logrado mantener tasas sostenibles de atracción de inversiones privadas, exceptuando el período de las privatizaciones de empresas públicas de la década del '90.

Visiblemente en los últimos años la inversión pública en Argentina, en especial en materia de infraestructura, buscó impulsar el desarrollo y crecimiento de la inversión privada, en especial en la adquisición y puesta en marcha de bienes de capital, junto con la promoción e incremento del ahorro nacional. En base a ello, es menester elaborar un conjunto de políticas públicas que tiendan a garantizar la estabilidad de los capitales, haciendo que estos se vuelquen a la producción y no a la especulación financiera, como ocurriera en el pasado.

Asimismo, hay que tener en cuenta que un mercado financiero estable con apoyo del sector público, facilita el financiamiento de inversiones productivas y la relocalización de los beneficios de las empresas, garantizando la reinversión de una parte de ellos. También, las políticas

de promoción industrial y de las exportaciones deben centrarse en aquellos sectores que incorporen valor agregado a la producción, a fin de incrementar la productividad de las empresas. Además es preciso que disminuyan los aranceles a la importación de bienes de capital y equipos, se optimicen los procedimientos aduaneros y se reduzcan los costos logísticos mediante la promoción de obras de infraestructura que beneficien a toda la cadena de abastecimiento.

Por otra parte, en materia fiscal, el Estado Nacional ha podido reordenar sus cuentas fiscales, equilibrar el presupuesto y lograr obtener un doble superávit, comercial y fiscal, lo que ha posibilitado que exista una mayor asignación de recursos a la inversión pública interna y a fomentar la producción, mediante el apoyo constante al consumo interno, fortaleciendo el mercado interno como potenciador de crecimiento económico. A raíz de ello, el Estado ha desarrollado una política fiscal de tipo expansiva, incrementando el gasto público y las transferencias, mediante el aumento de las partidas presupuestarias destinadas a educación, salud, incrementos salariales al sector público y obras de infraestructura, entre otras. Asimismo, esta política expansiva ha mantenido constante el nivel general impositivo, o en ocasiones ha bajado las alícuotas o bases imponibles en algunos de ellos con carácter progresivo.

La continuidad en materia fiscal, apuntala las bases del crecimiento económico sostenido en el desarrollo del mercado interno, por lo que la complementación entre la política monetaria expansiva y fiscal equilibrada continuará constituyendo uno de los pilares fundamentales de la política macroeconómica para sostener el crecimiento de la economía. El doble superávit (fiscal y comercial), junto con la política de acumulación de reservas y la competitividad del tipo de cambio augura que la economía argentina continuará fortaleciéndose a riesgo de contener la inflación (Pereyra; 2004). La correcta maniobrabilidad de las políticas de estabilización, sea monetaria, fiscal, o ambas, sentarán las bases para contener la inflación.

El crecimiento sostenido de la demanda interna, la recuperación del empleo, signada por el aumento de los salarios, posibilitó que las PYME recuperaran terreno y mercado. La recuperación económica y del poder adquisitivo de los consumidores, incrementó la oferta de productos, lo que coadyuvó a que las inversiones, locales y extranjeras, vuelvan a volcarse a la producción. El crecimiento de cerca del 8% del PBI, no es

más que el reflejo de la recuperación de la economía argentina. La recuperación y fortalecimiento de las industrias, en especial la automotriz y la metalmecánica, contribuyeron a lograr tasas de crecimiento sostenidas durante el año 2007, con la correspondiente mejora en los salarios de algunos sectores.

Por otro lado, si bien la crisis financiera de 2009 significó un duro revés para los países de origen de las inversiones (especialmente EE.UU. y Europa), los flujos de IED hacia los países en desarrollo mermaron, pero nuestro país se encontraba en una posición diferente a la que se había encontrado en situaciones de crisis financieras anteriores. Con cuentas públicas equilibradas y reservas suficientes en el Banco Central, Argentina pudo sortear el obstáculo que significó la falta de capitales.

Pero más allá de estas cuestiones, es dable remarcar que la atracción de inversiones productivas es condición *sine qua non* para el crecimiento y sostenimiento de la actividad económica. El Estado Nacional, Provincial y Municipal debe garantizar y establecer los marcos regulatorios necesarios para atraer inversiones. Las condiciones del mercado (y de la industria), como así también, las ventajas tributarias, el acceso al crédito y la promoción de exportaciones deben acompañar al proceso de promoción y radicación de inversiones destinadas a incrementar la formación del stock de capital, la producción, y consecuentemente el empleo.

El presente trabajo fue gestado con el deseo de abarcar dos líneas de acción: la institucional por un lado y la de gestión por el otro. Teniendo la plena convicción de que este trabajo ayudará a aportar algunas herramientas para lograr afianzar el tan esperado desarrollo productivo, económico y social que necesita la región, nos proponemos descubrir políticas de promoción que orienten a los gobiernos provinciales y municipales a mejorar su atractivo relativo a las inversiones productivas.

Para ello, es necesario formar parte de una nueva estrategia de desarrollo en el marco de un contexto nacional partiendo de un sustento provincial. Lograr el desarrollo productivo que acompañe al desarrollo social implica un incremento en materia de intercambio de bienes, lo cual, a su vez, produce un crecimiento de la demanda. En tal sentido, el aumento de producción a través de una nueva estrategia de desarrollo debe apuntar hacia la búsqueda de un crecimiento sostenido con empleo, la promoción de la inversión con responsabilidad social y la búsqueda de competitividad.

El proceso de globalización plantea, por un lado, una ambivalencia entre la mayor importancia del comercio en la generación del producto bruto mundial y un espectacular proceso de innovación tecnológica y, de otro lado, la existencia de más pobres y de mayor desigualdad en el mundo. El comercio mundial de manufacturas y servicios crece más rápido que el producto mundial. El cambio tecnológico ha reducido las distancias y abreviado los tiempos; las exigencias de mayor productividad y competitividad son cada vez mayores; los consumidores son más exigentes y están mejor informados; y la información se ha convertido en el insumo básico y el nuevo conocimiento en el producto fundamental. En este contexto, se necesita replantear las estrategias de desarrollo y discutir asimismo cuál debe ser el papel del estado frente a este nuevo esquema.

A partir de la crisis argentina del 2001, se abrió un debate ineludible sobre un modelo económico motorizado por un sector industrializada que permita, no sólo mejorar la posición argentina frente al mundo, sino la reactivación y generación del empleo y la productividad de los sectores clave del país. Las Políticas de promoción de exportaciones ejercen un rol destacado y determinante respecto del impulso a la radicación de inversiones, siendo varias las teorías que amparan lo aludido. La consideración de las “ventajas de localización”, y la creciente tendencia hacia la radicación de inversiones para su actuación internacional, hacen que estas políticas se constituyan en un elemento determinante de la atracción inversora de un país, provincia o región.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo, se esboza el panorama general que ha tenido la IED en nuestro país, en donde se evidencia que Argentina, deberá volver a formar parte de las corrientes de inversión para lograr un significativo crecimiento en la producción. La política de desendeudamiento que se está llevando adelante actualmente, junto con el superávit de las cuentas públicas y la fortaleza del sistema financiero, fundada en alto nivel de reservas del Banco Central, constituyen elementos importantes para lograr que el país vuelva a los mercados internacionales de capitales, para así poder incrementar el nivel de IED.

En el segundo capítulo, se realiza un análisis pormenorizado de los aspectos tributarios vinculados a la atracción y radicación de inversiones. Asimismo, se efectúa un análisis comparativo de legislación entre

las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, en materia de promoción de inversiones productivas.

Los capítulos tercero y cuarto, se refieren a los aspectos y mecanismos provinciales para la promoción de exportaciones que involucra el relevamiento de las políticas provinciales, comparando la situación de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, teniendo por finalidad determinar la posición relativa de la Provincia de Buenos Aires en materia de políticas para la atracción y radicación de inversiones productivas, en particular respecto del atractivo generado por la puesta en marcha de acciones y mecanismos de promoción de exportaciones. El resultado del estudio permite observar diferencias de significación entre las provincias analizadas, evidenciando la factibilidad de adecuar políticas que permitirían a la Provincia de Buenos Aires mejorar su posición relativa para la atracción de inversiones productivas.

El capítulo cuarto realiza un análisis comparado internacional, y propuestas para la Provincia de Buenos Aires, y cuyo objeto es sumar al análisis las políticas implementadas en Chile y Brasil, países que muestran experiencia y pro-actividad en materia de mecanismos para la captación de inversiones, los cuales tal vez podrían replicarse favorablemente en nuestro país.

Finalmente, el quinto capítulo tiene como fin identificar cuáles son los incentivos, desincentivos y herramientas disponibles para que los pequeños y medianos empresarios de la Provincia de Buenos Aires, puedan llevar adelante las inversiones necesarias dentro de un ciclo de crecimiento económico.

La inversión privada requiere rentabilidad y estabilidad. Alcanzar altos niveles de inversión debe constituirse en un verdadero objetivo de estado, pues ello crea condiciones para sostener el crecimiento del empleo y reduce sustancialmente el costo del dinero. Por ello, se deben explorar diferentes mecanismos para la participación de la inversión privada como por ejemplo, concesiones, contratos de gerencia, asociación público-privada, contratos de usufructo, y accionariado difundido, entre otros. En todos los casos, la inversión privada debe realizarse con «responsabilidad social». Debe asegurarse no solo la rentabilidad económica y la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión, sino también su viabilidad social. El presente trabajo pretende efectuar un aporte para el debate, para la formación de políticas públicas, tendientes al crecimiento económico con equidad social.

Bibliografía

FRENCH-DAVIS, R. "Reformas para América latina, después del fundamentalismo neoliberal". CEPAL – Siglo XXI Editoriales, 2005.

PEREYRA, D. "Cuestiones de economía mundial, perspectivas para Argentina y América Latina". Editorial Prometeo, 2008.