



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

Artículo 1°.- Incorpórase como inciso 10 del artículo 2° de la ley 27.343, el siguiente:

"10. Elaborar anualmente el Informe sobre la Asistencia Efectiva a los Sectores Productivos en los términos del artículo 2 bis de la presente ley."

Artículo 2°.- Incorpórase como artículo 2 bis de la ley 27.343, el siguiente:

"Artículo 2° bis.- El Informe sobre la Asistencia Efectiva a los Sectores Productivos deberá contener:

- a) la medición del efecto de las intervenciones estatales a través de la asistencia fiscal, comercial y cambiaria, sobre el valor agregado de los distintos sectores productivos;*
- b) la evaluación de la eficacia de los instrumentos de asistencia fiscal, comercial y cambiaria a los distintos sectores productivos."*

Artículo 3°.- Incorpórase como artículo 2 ter de la ley 27.343, el siguiente:

"Artículo 2° ter.- A los fines de la presente ley, se entiende por:

- a) asistencia fiscal: a los subsidios, transferencias, reducciones o exenciones impositivas, así como cualquier otra medida que conlleve un costo fiscal o gasto tributario;*
- b) asistencia comercial: a los derechos de importación y exportación, medidas antindumping, licencias no automáticas de importación, así como cualquier otra medida que implique un gravamen u obstáculo sobre el comercio exterior;*
- c) asistencia cambiaria: a los tipos de cambio especiales, regímenes especiales de liquidación de divisas, así como cualquier otro tipo de incentivo cambiario."*

Artículo 4°.- Incorpórase como inciso 3 del artículo 3° de la ley 27.343, el siguiente:

"3. Proveer toda la información que le sea requerida por la OPC para la elaboración del Informe sobre la Asistencia Efectiva a los Sectores Productivos."

Artículo 5°.- Incorpórase como inciso 5 del artículo 5° de la ley 27.343, el siguiente:

"5. Estimación de la asistencia efectiva a los sectores de la producción, que elaborará anualmente el Informe sobre la Asistencia Efectiva a los Sectores Productivos y realizará otros estudios, análisis y evaluaciones relacionados con el efecto de las



H. Cámara de Diputados de la Nación

intervenciones del estado a través de la asistencia fiscal, comercial y cambiaria sobre los distintos sectores productivos.”

Artículo 6°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO - MARCELA CAMPAGNOLI - PAULA OLIVETO LAGO



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de Ley es una representación del Expediente N° 0927-D-2023. El presente proyecto propone que la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) elabore anualmente un Informe de Asistencia Efectiva a los Sectores Productivos que mida el efecto de las intervenciones estatales sobre el valor agregado de los distintos sectores productivos. Estas intervenciones pueden ser de diversos tipos, como asistencia fiscal, comercial y cambiaria, y su objetivo es mejorar el desempeño de los sectores de la economía.

En tal sentido, los regímenes promocionales, la protección comercial, las exenciones impositivas, así como toda medida de asistencia pública mantienen una cara oculta: hoy no es posible conocer el costo total que implican para el estado y el conjunto de la economía, ni cuán eficaces son en convertir tales costos en valor agregado. A su vez, la acumulación de medidas de asistencia genera que existan sectores ultrapromocionados con niveles de asistencia desconocidos.

En respuesta a esta situación es que traemos a consideración este proyecto de ley que, a través de la elaboración de un informe anual, colaborará en transparentar el grado de asistencia pública que reciben los diferentes sectores de la producción, en evaluar su eficacia y en elevar el debate respecto de los mecanismos de asistencia que deben ser mantenidos, modificados o eliminados.

1. Transparentar la asistencia pública a los distintos sectores productivos

En primer lugar, vale señalar que toda asistencia pública conlleva un costo. Así como la asistencia fiscal deviene en un mayor gasto público o una baja en la recaudación que debe ser compensada con un ajuste del gasto o con nuevos ingresos, la protección comercial encarece los precios de los productos perjudicando a otros productores y consumidores.

En efecto, toda política de asistencia pública beneficia a uno y perjudica a otros. Por este motivo es que sostenemos que el efecto de las intervenciones públicas sobre los distintos sectores productivos debe ser estimado. Así como los decisores públicos deben contar con dicha información para poder conocer los resultados que se derivan de sus decisiones, también es razonable que la sociedad pueda saber hacia dónde se direccionan sus esfuerzos.

Esto tiene especial sentido en nuestro país. La acumulación de tratamientos diferenciales en el ámbito de la regulación económica, da cuenta de una realidad: en Argentina las reglas comunes no funcionan. Sin embargo, las soluciones que se plantean vienen de la mano de nuevas excepciones que terminan profundizando el problema original.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Detrás de este sistema, están sus beneficiarios. Para el político con lógica corporativa, es más conveniente ser quien recepta la demanda sectorial y concede un tratamiento preferencial. Por su parte, para la empresa o sector beneficiado, la excepción será más redituable, toda vez que no podrá ser gozada por aquellos que no fueron comprendidos.

El sistema se vuelve tan absurdo que se castiga a quienes buscan competir y crecer en igualdad de condiciones y se recompensa a aquellos con capacidad para negociar o influir en las decisiones públicas. El abogado y escritor Jorge Bustamante lo describe de la siguiente manera: *“toda la sociedad argentina se encuentra parcelada en grandes o pequeños territorios de privilegio. Dicho de otra forma: toda la sociedad se encuentra comprometida con el statu quo y todas las actividades deberían modificarse en alguna medida para que el progreso sea posible. La maraña de tratamientos diferenciales en materia arancelaria, cambiaria, fiscal, crediticia y promocional, constituye un sistema complejo y arbitrario de frustrar iniciativas espontáneas alentando negocios artificiales carentes de sentido productivo.”*¹

En este punto, el objetivo del proyecto es transparentar los costos de los privilegios. Es decir, que cada uno conozca en qué medida se beneficia y en qué medida se perjudica por las medidas de asistencia pública.

Es interesante observar lo sucedido con el sector de producción de notebooks. En el año 2017, el gobierno de Mauricio Macri promovió el acceso de los consumidores a las notebooks eliminando los aranceles que sus importaciones debían pagar. Esta medida se mantuvo hasta el 13 de marzo de 2023, cuando el gobierno del Frente de Todos emitió el Decreto 136/2023, que reinstauró los aranceles de importación a las notebooks fijándolo en el 16%. Como resultado, apenas pasadas 48 horas desde publicado en el Boletín Oficial, los precios de las notebooks se habían incrementado un 37,5% en promedio.²

Analizado en los términos del presente proyecto, el restablecimiento de los aranceles de importación a las notebooks es la medida de asistencia comercial a los productores de notebooks. A su vez, el mayor valor que los consumidores deberán pagar por las notebooks como consecuencia del incremento verificado en los precios, es el costo. De aquí se derivan dos cuestiones. Por un lado, si resulta razonable exigir a los consumidores un esfuerzo adicional para sostener a los productores nacionales de notebooks y, una segunda discusión en torno a la eficacia de la medida. Esto es, en qué medida el costo que recae sobre los consumidores se ve transformado en un aumento en el valor agregado de los productores de notebook.

¹ Nota de Jorge Bustamante, titulada “Todo cambia, nada cambió” de 11 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://seul.ar/la-argentina-corporativa-bustamante/>

² Nota periodística de María Julieta Rumi, titulada “Las notebooks aumentaron hasta casi un 80% en las primeras 48 horas tras el restablecimiento de los aranceles”, de 20 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/las-notebooks-aumentaron-hasta-casi-un-80-en-las-primeras-48-horas-tras-el-restablecimiento-de-los-nid19032023/>



H. Cámara de Diputados de la Nación

2. Evaluar la eficacia de los mecanismos de asistencia a los sectores productivos

Además de encomendar a la OPC que mida los efectos de las intervenciones públicas en los sectores de la producción, también proponemos que evalúe la eficacia de los instrumentos de asistencia pública. Se trata de que analice si los mecanismos previstos resultaron idóneos para lograr los objetivos deseados.

Como ya hemos señalado, la asistencia pública sólo debe ser instrumentada excepcionalmente, cuando en determinadas condiciones la sociedad considera que está justificado realizar un esfuerzo extraordinario en pos de un objetivo. En consecuencia, la continuidad de tales intervenciones del estado está subordinada a la satisfacción de los objetivos que le dieron origen. Si los objetivos no se cumplen, la política de asistencia no sirve y debe ser reformulada o dejada sin efecto.

Sin embargo, habitualmente esas mediciones no se realizan y las medidas perduran en el tiempo, sin certezas respecto de su eficacia. Un ejemplo de esto es el Régimen de Promoción Industrial de Tierra del Fuego creado en 1972, durante el gobierno de facto de Agustín Lanusse motivado por razones económicas y geopolíticas que hoy, después de más de cincuenta años ya no aplican. A pesar de ello, continúa vigente y fue prorrogado hasta el 2038.

Otros regímenes de promoción que vienen de larga data son: El Régimen de Crédito Fiscal por Capacitación Laboral de 1980, el Régimen de Inversiones para la Actividad Minera de 1993, el Régimen de Promoción Forestal de 1998, el Régimen para Productores de Bienes de Capital de 2001, entre otros.

3. Colaborar en el debate respecto de la asistencia que debe ser mantenida, modificada o eliminada

Gran parte de la asistencia a los sectores productivos brindada por el estado argentino, adopta la forma de subsidios, transferencias, exenciones, así como otras que implican un gasto público o una baja en la recaudación. Esto no es menor teniendo en cuenta los desequilibrios que nuestras cuentas públicas acarrearán desde hace años.

En lo que respecta al gasto tributario, vale destacar que la ley que creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal estableció que *“En un plazo de un (1) año a contar a partir de la vigencia de la presente ley, los Presupuestos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Nacional incluirán estimaciones del gasto tributario incurrido por la aplicación de las políticas impositivas.”*

El objetivo fue que los Presupuestos, no solo contengan la información del gasto en subsidios y otras transferencias a los sectores productivos, sino que también expongan el valor de los ingresos fiscales que las jurisdicciones renuncian a recaudar debido a exenciones, deducciones, créditos fiscales y otros incentivos fiscales otorgados a los diferentes sectores (gasto tributario).



H. Cámara de Diputados de la Nación

En tal sentido, el gasto tributario estimado por el Presupuesto para el 2023 asciende a 2,49% del PIB. Sin embargo, ese número no representa a la totalidad del costo presupuestario que implican las políticas de asistencia fiscal. Aún deben agregarse los mecanismos que conllevan un gasto público como subsidios y transferencias que se encuentran desparramados en el Presupuesto. El peso sobre el total del gasto público en Argentina es tan alto que fue objeto de observación por parte del Fondo Monetario Internacional.³

A su vez, un grupo de organizaciones internacionales y locales, como Amnistía Internacional y The Global Initiative for Economic Social and Cultural Rights, entre otras, emitieron un comunicado sobre la pérdida de recursos que representan para el Estado los beneficios y exenciones impositivas a algunos sectores. Allí indicaron que, *“dichos beneficios no se revisan, evalúan ni justifican en base a evidencia, a pesar de que representan un 16% de la capacidad de recaudación impositiva y el 13% del gasto nacional”*. Luego agregaron, *“Constituyen una excepción del principio general de igualdad que debe regir en las cargas públicas y del costo que significan para el Estado, la falta de previsión de objetivos claros y de transparencia, así como la falta de mecanismos de evaluación adecuados sobre sus ventajas y desventajas, dan lugar a la implementación de privilegios fiscales”*⁴

En este marco, el proyecto busca ser un aporte en el debate respecto de la asistencia pública que debe ser mantenida, modificada o eliminada. Por el lado de los instrumentos de asistencia fiscal, la información permitirá tomar mejores decisiones respecto de cuáles son los cambios que deben hacerse en pos del ordenamiento de las cuentas públicas. Asimismo, en lo que respecta a la asistencia comercial también podrá mejorar el debate, conociendo las consecuencias no deseables que se derivan de ellas.

En esa línea, desde la Coalición Cívica propusimos discutir el Régimen de Promoción Industrial de Tierra del Fuego por los costos que conlleva para las cuentas públicas y los consumidores de productos electrónicos. Al respecto, presentamos un proyecto de ley que plantea la eliminación progresiva del régimen, así como la supresión de gravámenes y barreras que recaen sobre las importaciones de productos electrónicos.⁵

Sin entrar en la discusión política respecto de los objetivos detrás del régimen de TDF, mostramos su total ineficacia. Según los números del Presupuesto 2023 y los datos respecto a la cantidad de empleados que genera el régimen y su media salarial, puede observarse que sólo un 13% del gasto tributario se traduce en salarios pagados a los trabajadores del régimen promocional. El absurdo es tan grande que, si el régimen fuera

³ Nota periodística titulada, “Pedido del FMI: las principales exenciones impositivas que Massa buscará eliminar para llegar al equilibrio fiscal en 2023” de 17 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2022/09/17/pedido-del-fmi-las-principales-exenciones-impositivas-que-massa-buscara-eliminar-para-llegar-al-equilibrio-fiscal-en-2023/>

⁴ Nota periodística titulada, “Beneficios y exenciones: fuerte advertencia a la Argentina de 17 organizaciones internacionales” de 26 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/beneficios-y-exenciones-fuerte-advertencia-a-la-argentina-de-17-organizaciones-internacionales-nid26102022/>

⁵ HCDN, expediente 5353-D-2022 sobre eliminación progresiva del Régimen de Promoción Industrial de Tierra del Fuego. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/5353-D-2022.pdf>



H. Cámara de Diputados de la Nación

eliminado y todos los empleados que sostiene fueran despedidos, el estado nacional podría otorgarles una prestación equivalente al 80% de su salario, costando menos del 20% del gasto tributario que conlleva el régimen promocional.

Vale destacar, que el informe que el presente proyecto pretende sea elaborado anualmente por la OPC cuenta con varios antecedentes. En ese sentido, el gobierno de Australia posee una comisión independiente llamada *Productivity Commission* que elabora todos los años el *Trade and Assistance Review* que tiene por objeto informar respecto de todas las medidas que proveen asistencia a la industria y a la economía en general.⁶

A su vez, también contamos con un antecedente local, del que hemos adoptado varias nociones. Este es el estudio sobre la tasa de asistencia efectiva en Argentina elaborado en el año 2019 por la Subsecretaría de Programación Microeconómica del Ministerio de Hacienda, entonces a cargo de Daiana Fernández Molero.⁷ Por su parte, posteriormente a la presentación original de este proyecto de ley, la Oficina de Presupuesto del Congreso ha hecho lugar a nuestros pedidos y efectuado la estimación de la tasa de asistencia efectiva en varios ejercicios posteriores.

Los resultados se copian a continuación y dan cuenta de diferentes grados de asistencia sobre los sectores productivos. En tal sentido, sectores como el de la electrónica, el automotriz, el de los textiles y el del cuero y calzado obtuvieron una tasa de asistencia efectiva, esto es, una relación de la asistencia respecto del valor agregado del sector, de más del 100%. No es casualidad que todos estos sectores más beneficiados por la asistencia pública, sean los que tienen precios más altos en comparación con el resto del mundo.

Por su parte, también surge del mismo, el sector agrícola, el ganadero, el hidrocarburo y el de los alimentos y bebidas obtienen un resultado de asistencia negativo.

⁶ Sitio web oficial de la Productivity Commission, disponible en: <https://www.pc.gov.au/ongoing/trade-assistance>

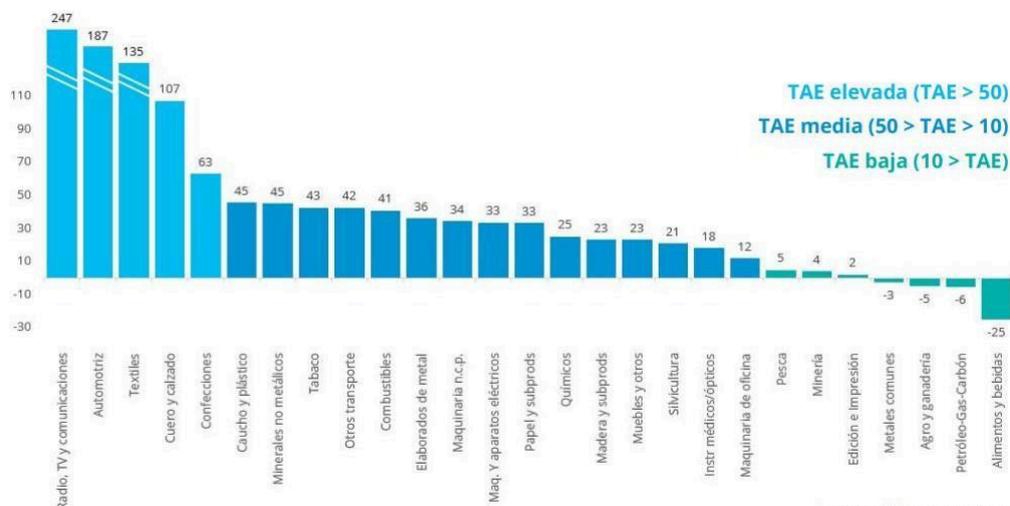
⁷ Informe, Tasa de Asistencia Efectiva en Argentina. Diciembre 2019. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tasa_de_asistencia_efectiva.pdf



H. Cámara de Diputados de la Nación

TASA DE ASISTENCIA EFECTIVA 2018

En % del VA sectorial



Fuente: Elaboración propia

En resumen, para empezar a desarmar la Argentina corporativa que no sabe, quiere ni puede competir, necesitamos transparentar el grado de asistencia pública que reciben los diferentes sectores de la producción, poder evaluar su eficacia y elevar el debate respecto de los mecanismos de asistencia que deben ser mantenidos, modificados o eliminados, solicitamos nos acompañen en este proyecto de ley que busca encomendar en la Oficina de Presupuesto del Congreso, la elaboración del Informe sobre la Asistencia Efectiva a los Sectores Productivos.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO - MARCELA CAMPAGNOLI - PAULA OLIVETO LAGO