

El financiamiento de las industrias básicas y los distintos métodos de promoción

ROBERTO GAVALDA

NACIDO EN BS. AIRES en 1936, Contador Público Nacional egresado de la UNBA, 1962, Licenciado en Economía Política UNBA, 1968. A cargo del Seminario de Problemas Económicos Argentinos, en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNBA, años 1969-1970. Profesor de Principios de Economía I, en la misma facultad desde 1970 hasta 1974. Profesor de Introducción a la Economía y de Microeconomía en la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina, desde 1969 hasta 1974. Asesor del Consejo Nacional de Desarrollo para los sectores de Financiamiento y de Industria desde 1963 a 1969. Asesor del Ministerio de Industria y Minería de la Nación desde 1971 a 1974. Desde 1973 es representante argentino ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Director Ejecutivo de esa institución internacional.

EL crecimiento de la industria argentina operado a partir de la gran depresión de los años treinta y posteriormente alentado en los años siguientes a la finalización de la segunda guerra mundial, produjo como consecuencia una demanda en aumento de materias primas y bienes intermedios importados, que a mediados de la década del cincuenta comenzó a tornarse crítica por su impacto desfavorable en la balanza comercial. De allí, que a mediados de 1953 por medio de la ley 14.222 de "Radiación de Capitales", se intentó por vez primera alentar la inversión para desarrollar las industrias básicas que resultarían economizadoras de divisas, mediante una serie de incentivos. No era esta en realidad una norma de "Promoción Industrial", dado que el régimen de "Fomento y Defensa de la Industria" estaba dado por la Ley 13.892 (Decreto 14.630/44), pero sí en cambio puede decirse que es la primera que propende al desarrollo de los sectores básicos¹, dado que la citada legislación específica se refería más bien al aliento de las industrias livianas con

preponderante empleo de insumos nacionales y elevado coeficiente de ocupación de mano de obra. El cambio de política económica operado hacia fines de 1955 no dio mucho tiempo a la vigencia real de la ley 14.222, bajo cuyo marco se radicaron en el país algunas empresas químicas y de fabricación de vehículos de transporte.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL A PARTIR DE 1958

Con la sanción de las leyes 14.780 y 14.781 de "Inversiones Extranjeras y de Promoción Industrial", respectivamente, a fines de 1958 puede decirse que se abre una nueva etapa en la promoción de las industrias de base, que signó prácticamente el desarrollo industrial de toda la década del sesenta. Ambas normas tenían en principio carácter general, aun cuando es evidente, tanto por el contenido de sus mensajes de elevación al Poder Legislativo como por la aplicación que de ellas se hizo, que su objetivo principal era el de acelerar el proceso de sustitución de importaciones a través del desarrollo de las industrias básicas, productoras de bienes intermedios indispensables para el abastecimiento de la industria ya instalada en el país.

La vinculación entre la ley de inversiones extranjeras y la ley de promoción industrial se operaba a favor del artículo 5º de la primera de ellas, que autorizaba al Poder Ejecutivo a incluir estas inversiones en el "régimen más favorable de fomento y defensa de la industria".

El contenido de la ley 14.781 era amplio, dando solamente un marco de referencia al Poder Ejecutivo para que con criterio cambiante pudiera asignar a diversas ramas industriales y zonas del país, una serie de franquicias y beneficios especiales tendientes a compensar las posibles desventajas externas que pudiesen presentarse a la inversión industrial. Entre ellos se contaba la liberación de derechos aduaneros para la importación de equipos, el establecimiento de medidas de protección arancelaria para los bienes que elaborasen las industrias promovidas, el otorgamiento preferencial de créditos y otros medios que faciliten la financiación, el suministro a precios de fomento de materias primas, energía y combustibles, y desgravaciones impositivas por períodos determinados.

1 Con anterioridad, no puede dejar de citarse la acción ejercida por el Estado en materia de siderurgia, a cargo de la Dirección General de Fabricaciones Militares creada en 1941, y que por intermedio de su establecimiento Altos Hornos Zapla (provincia de Jujuy), fue hasta 1959 la única productora de arrabio en el país. Bajo control de esa misma Dirección también se constituyó SOMISA en el año 1947, aunque su puesta en marcha se operó varios años después.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS BASICAS Y...

Esta ley no fue reglamentada inmediatamente y en su lugar se fueron dictando, además de regímenes que promovían diversas zonas del país, decretos para promover ramas en particular. Estos últimos son en realidad los que ponen de manifiesto el modelo seguido, dado que centran la aplicación de la ley en los sectores básicos estableciendo estímulos aplicables a las firmas extranjeras que se radicasen en el país.

Así surgen los decretos 5038 del año 1961 sobre siderurgia, 5039/61 de promoción de la petroquímica y el 8141/61 para el fomento de las industrias de la celulosa. Del análisis de estos regímenes, en lo que hace a la aplicación de los estímulos que la ley de fondo autorizaba, se desprende que de la completa lista que disponía el Poder Ejecutivo hizo uso casi exclusivamente de dos de ellos: la exención de recargos para importar maquinarias y equipos, y el otorgamiento de desgravaciones impositivas.

Si se tiene en cuenta que estos tres decretos hacían referencia, aunque en forma algo imprecisa, a la posibilidad de suministro de materias primas y servicios provenientes de entes estatales a precios de fomento, y que los mecanismos de protección arancelaria para la industria nacional formaban ya desde antes parte del marco de la política económica general, surge claramente que en la promoción concreta a las industrias de base se soslayó el tema del financiamiento preferencial, que la ley —con acertado criterio— facultaba a otorgar.

No sólo el tema del apoyo financiero quedó fuera de estos regímenes especiales, sino que tampoco durante toda su vigencia los mecanismos convencionales de regulación del crédito ni las reglamentaciones internas del Banco Industrial, pusieron en marcha mecanismo alguno para apoyar financieramente la instalación de las industrias de base².

¿Cuáles fueron las razones de tan grave omisión? Además de lo ya señalado que la ley de promoción industrial establecía claramente en su listado de incentivos “el otorgamiento preferencial de créditos y otros medios que faciliten la financiación”, a nadie pudo escapar que tratándose precisamente de ramas capital-intensivas el apoyo financiero era de vital importancia.

2 Cabe aclarar que el Banco Industrial puso en funcionamiento un mecanismo de avales para las firmas que conseguían fondos en el exterior. El otorgamiento de estos estuvo librado exclusivamente a criterio del Banco sin tomar en cuenta que el Poder Ejecutivo hubiese dado a la firma recurrente decreto encuadrándola dentro del Régimen de Promoción Industrial.

Un análisis en mayor profundidad de la política seguida en esos años puede dar la respuesta, si se tiene en cuenta la ya citada vinculación entre los regímenes de promoción de las industrias básicas y la política de inversiones extranjeras. El modelo "desarrollista" supuso desde el primer momento que el capital externo vendría a financiar los grandes proyectos y subestimó totalmente la posibilidad de participación en las industrias de base de empresas nacionales, apoyadas lógicamente por el Estado en la formación de los fondos necesarios para la inversión. La instalación de plantas productoras de bienes intermedios por parte de empresas o particulares del país quedaba abierta entonces como una mera posibilidad jurídica, ya que evidentemente no era el objetivo de la política.

De este supuesto —de que el capital extranjero vendría a instalarse en todas las ramas promocionadas— penden los diferentes resultados obtenidos para cada una de ellas. Un análisis de las cifras correspondientes a proyectos aprobados entre 1959 y 1963 y su comparación con las inversiones realmente realizadas pone de manifiesto lo ocurrido³.

En siderurgia, si bien se presentaron varios proyectos integrados, que a partir de diversos tipos de laminados pensaban llegar a acería propia, que obtuvieron decretos del Poder Ejecutivo asignándoles las franquicias del régimen del decreto 5038/61, prácticamente el 80 % de los mismos no se llevaron a cabo, dando como resultado que, en los hechos, sólo gracias a la acción directa del Estado pudo desarrollarse esta tan importante industria.

Las razones de este fracaso en el cumplimiento de los distintos planes aprobados con el otorgamiento de franquicias promocionales por parte del Estado, pueden encontrarse primordialmente en dificultades de financiamiento. Contrariamente a lo ocurrido en petroquímica, en materia siderúrgica no hubo prácticamente proyectos de radicación de capitales extranjeros, siendo la casi totalidad de los proyectos aprobados provenientes de empresas nacionales de mediana dimensión.

No es el caso analizar cuáles fueron las razones por las que a pesar del marco de amplia liberalidad que la política de inversiones extranjeras daba por intermedio de la citada ley 14.780, y la posibilidad de gozar

³ Ver: *Secretaría de Estado de Industria y Minería*: "Reseña de los Decretos promulgados de acuerdo a los diversos regímenes de Promoción" (folleto mimeografiado), Buenos Aires, 1964.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS BASICAS Y...

de todos los beneficios fiscales que asignaba el régimen del Decreto 5038/61, no fluyeron fondos para radicaciones en siderurgia, pero lo concreto es que fracasado el supuesto del capital extranjero, el régimen promocional fue a todas luces insuficiente para alentar el desarrollo del sector.

Distinta fue la suerte corrida por la industria petroquímica en este mismo período de vigencia del modelo "desarrollista" (1958-62), puesto que al amparo de la legislación de capitales extranjeros y estimulados por las franquicias aduaneras e impositivas del decreto 5039/61, se radicaron capitales por más de 80 millones de dólares, en varios proyectos que se pusieron en marcha dentro de los plazos previstos.

Si se analizan cifras de inversiones efectivamente realizadas a través de los regímenes de promoción de los sectores básicos y por otro lado las correspondientes a radicación de capitales⁴, se notará que en ambos casos la petroquímica ocupa el lugar más destacado de las series. Esto indica que se trata de los mismos proyectos, que seguramente llegaron al país, estimulados por las garantías y franquicias del régimen de inversiones extranjeras, más que por las desgravaciones fiscales que ofrecía el régimen de promoción de esta industria. También algunas firmas de capital nacional se acogieron al régimen de promoción petroquímica (Decreto 5039/61) aun cuando la mayoría de ellas —que en conjunto no llegaban a un 10 % de la inversión prevista en la rama— se desarrollaron sobre la base de asociación con capitales extranjeros y préstamos de organismos financieros internacionales.

En materia de la industria del papel y la celulosa los resultados de la aplicación del fomento industrial en el período comentado (1958-62) pueden considerarse magros. La mayoría de los proyectos que se aprobaron consistieron en ampliaciones de empresas que ya existían en el país desde hacía años, lo que dio como resultado una evolución dispar; llegándose a un alto grado de abastecimiento interno en papeles y cartones, bastante bajo en lo que concierne a pastas celulósicas y nulo en lo referente a papel para diarios.

Evidentemente, el poco interés de los inversores extranjeros en participar en la industria de la celulosa en la Argentina, hizo sucumbir los ambiciosos objetivos planteados a mediados de 1961 cuando se dictó el decreto específico de fomento de esa rama (8141/61).

⁴ Ver: *Dirección General de Fabricaciones Militares*; "Síntesis Estadística de Radicaciones de Capitales Extranjeros". Buenos Aires, 1964.

LOS RÉGIMENES PROMOCIONALES DESPUÉS DE 1963

Una serie de regímenes tanto de fomento sectorial como regional habíanse venido aprobando con la apoyatura jurídica de la ley 14.781, cuya aplicación se hacía cada vez más dificultosa por cuanto la disparidad de las normas y la gran cantidad de ellas impedían una política industrial coherente. Así es que en julio de 1963 el Poder Ejecutivo dicta el decreto 5338/63 que reúne en un solo texto ordenado un conjunto de regímenes que estaban dispersos y que puede considerarse por vez primera como el decreto reglamentario de la Ley de Promoción Industrial. Conjuntamente con ese texto ordenado se promulgó el decreto 5339/63 que regula los mecanismos promocionales de importación de maquinarias y equipos libre de derechos aduaneros, para todos los proyectos que tiendan a sustituir importaciones o promover exportaciones.

La aplicación conjunta de ambos regímenes constituyen tanto la reglamentación de la ley de promoción industrial como de la de inversiones extranjeras. Sin embargo, fuera de un mayor ordenamiento formal y una mayor coherencia en la aplicación de los incentivos, volvió a caerse en el mismo error que en los años anteriores.

Del análisis del decreto 5338/63 se evidencia que se sigue manteniendo el criterio de aplicar la promoción industrial solamente mediante desgravaciones impositivas, a lo que debe sumarse el ya citado régimen de prioridad de equipamiento (Decreto 5339/63) y la política de protección arancelaria que se siguió manejando por vía separada sin ninguna conexión con el régimen de promoción industrial. El tema del financiamiento sigue siendo el gran ausente de los regímenes promocionales con el agravante que ya en 1963, se había cortado —casi definitivamente— la corriente de capitales en inversión directa hacia nuestro país.

El decreto 5338/63, además de promover las ramas de siderurgia, petroquímica y celulosa comprendía también otros sectores y algunas zonas del país que presentaban menor grado de desarrollo relativo. Su vigencia fue efímera, pues a los pocos meses de su promulgación fue derogado.

El decreto 3113 del año 1964

El nuevo gobierno instalado desde fines de 1963, luego de una primer medida algo desacertada, como lo fue el decreto 1081/63 que derogaba todos los regímenes promocionales vigentes, procedió a reglamentar nue-

EL FINANCIAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS BASICAS Y...

vamente la ley 14.781, esta vez mediante el decreto 3113 del 30 de abril de 1964.

Este decreto, que por sucesivas prórrogas aún sigue vigente, no hizo otra cosa que replantear más ordenadamente los mismos mecanismos de promoción para las mismas ramas y zonas que establecía el derogado decreto 5338/63. De tal modo, puede decirse que los sectores de la siderurgia, la petroquímica y la celulosa quedaron nuevamente como prioritarios con una serie de franquicias fiscales para su promoción.

Evidentemente, aun cuando el enfoque de la política económica era visiblemente distinto del seguido en los años anteriores y concretamente en materia industrial el gobierno criticaba la política "desarrollista", los instrumentos que se aplicaron para la promoción de los sectores básicos fueron prácticamente los mismos. Claro está que en la realidad, dos hechos contribuyeron a resultados totalmente diferentes; el primero es que a pesar de mantenerse la misma legislación, no se restauró la corriente de capitales extranjeros, que en general se mostraron renuentes a radicarse en nuestro país. El otro, consistente en que las autoridades de aplicación de la política promocional actuaron con criterio restrictivo, teniendo en cuenta fundamentalmente en cada proyecto su posible impacto en la balanza de pagos.

El mecanismo del decreto 3113/64 consiste principalmente en desgravaciones impositivas que van desde el 100 % en los cuatro primeros años, reduciéndose parcialmente al 85 %, 70 %, 55 %, 40 %, 25 % y 10 % en los años sucesivos, para el pago del impuesto a los réditos de las empresas que resultaron promovidas. Se otorga también la facultad de optar para que las desgravaciones operen a favor de los inversores, siempre y cuando se renuncie a las franquicias para la firma.

También el régimen del decreto 3113/64, comprende diferimientos en el pago del impuesto sustitutivo de la transmisión gratuita de bienes y exenciones en el impuesto de sellos sobre los contratos constitutivos. Se establece además la posibilidad de equipamiento libre de derechos aduaneros conforme al régimen del decreto 5339/63 y la posibilidad de suministro a precio de fomento de energía, gas, combustibles y demás insumos que el Estado pueda proveer a través de sus empresas.

Pero lo que merece destacarse en el análisis de este régimen es que tampoco incluyó absolutamente nada en materia de apoyo financiero para las empresas de sectores básicos que se establecieran a su amparo.

¿Cuáles fueron esta vez las razones de tan lamentable omisión? Se ha dicho ya, al comentar los regímenes que van desde 1958 a 1963, que se soslayó el tema del financiamiento interno por cuanto la política estaba dirigida casi exclusivamente a atraer capitales extranjeros. Pero después de 1963, modificada radicalmente la actitud gubernamental hacia el capital externo y después de la seria crisis que había afectado toda la economía, no parece encontrarse razón valedera alguna. Solamente un exceso de celo de las autoridades bancarias por mantener su total autonomía frente a los organismos del Estado que orientan el sector real, podría explicar lo ocurrido.

Los resultados de la aplicación del régimen del decreto 3113/64 pueden considerarse pobres y muy especialmente en lo que hace al desarrollo de las industrias básicas. En el lapso que va desde 1964 hasta 1967, la inversión total al amparo de dicho régimen no llegó a los 40 millones de dólares⁵.

Mientras esto ocurría, la política bancaria seguía ajena a la promoción de las industrias de base y quedaban en carpeta numerosos proyectos por falta de una parte de su financiamiento.

Este régimen del decreto 3113/64 mantuvo su vigencia en lo que va de 1967 en adelante, con un leve repunte en lo que hace a nuevas inversiones para las industrias de base, aunque en general se trata de radicaciones de capitales extranjeros, que complementariamente se benefician con las desgravaciones fiscales.

Después de 1969 se dictaron nuevas leyes de promoción industrial, no obstante lo cual, el decreto 3113/64 mantiene su vigencia en forma transitoria, hasta tanto la nueva legislación quede completada con sus correspondientes reglamentaciones.

LA FALTA DE FINANCIAMIENTO COMO FACTOR RETARDATARIO EN EL DESARROLLO

A la luz de los resultados obtenidos por la aplicación de los mecanismos de promoción industrial basados fundamentalmente en las desgrava-

⁵ Ver: "Política Industrial Argentina - Su evolución y perspectivas con la nueva ley de Promoción Industrial". Secretaría de Estado de Industria y Comercio Interior. Buenos Aires, mayo 1971.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS BASICAS Y...

ciones impositivas, puede comprenderse que la falta de otros mecanismos más idóneos para estimular las inversiones en los sectores básicos, tal como pueden ser el otorgamiento de préstamos a largo plazo o bien la realización de inversiones "a fondo muerto" por parte del Estado, operó en el período considerado como un elemento retardatario en el desarrollo de los sectores básicos.

Como ya se ha señalado, durante los primeros años de vigencia de estos regímenes se trabajó con el supuesto —demasiado fuerte según mostró la experiencia— de que el capital extranjero financiaría toda la implantación de las industrias básicas. El objetivo era una capitalización rápida del país, que al mismo tiempo tendiese a aliviar la balanza de pagos por un doble efecto: la entrada de divisas al concretarse la radicación y la sustitución de importaciones una vez que las plantas entrasen en operación.

Demostrado que el capital extranjero no tenía en general interés concreto en algunas áreas de nuestra industria y que no era conveniente entregar todos los sectores estratégicos en manos de empresas multinacionales con centro de decisión fuera del país, debió haberse cambiado la política, que al no tener en cuenta el aspecto del apoyo financiero se tornó inoperante para acelerar la tasa de inversión.

Las industrias básicas, por la naturaleza de su función de producción son intensivas en el uso del factor capital y de allí que la formación de éste sea el principal mecanismo realmente promocional que pueda aplicarse. La desgravación fiscal, está demostrado⁶, no es aliciente suficiente para los inversores, tanto si se la considera a favor de éstos, cuanto más si se la considera a favor de la empresa ya en funcionamiento.

Si a esta falta de apoyo financiero oficial, se agrega que no hay en la Argentina banca privada de inversión, y que el mercado de capitales a partir de 1961 dejó prácticamente de operar como mecanismo de captación de fondos para las empresas, queda demostrado la imposibilidad de erigir proyectos de las industrias básicas, a menos que las encare el Estado directamente o cuenten con financiamiento del exterior.

Las experiencias de otros países en vías de desarrollo son elocuentes en cuanto al rol que cumplen los bancos de fomento dedicados a la inversión en industrias. Varias son las modalidades posibles, pero en general

6 HERSHEL, FEDERICO: "Política Fiscal en la Argentina" - Programa conjunto de tributación OEA - BID - CEPAL (siete tomos). Buenos Aires, 1963.

puede decirse que operan mediante inversiones a fondo muerto recuperables o no en el tiempo, y del otorgamiento de créditos a largo plazo con tasas de intereses reducidas (o nulas).

La Argentina, paradójicamente, hace años que tiene instituciones teóricamente dedicadas a este tipo de operaciones, pero que en los hechos no han funcionado ni remotamente de acuerdo con el espíritu de su ley orgánica. El caso del Banco Industrial es representativo de la diferencia entre el espíritu de la ley y su aplicación concreta. De acuerdo con su carta orgánica, sancionada en 1957, el banco pasó a tener funciones típicas de fomento industrial a través de operaciones de mediano y largo plazo. Pero poco tiempo después, por ley 14.662 se facultó nuevamente al banco para atender integralmente las necesidades financieras de sus clientes, con lo que volvió a retomar su voluminosa cartera de préstamos de evolución a corto plazo.

La prueba de que el Banco Industrial no operó en los hechos como un banco para el financiamiento de la inversión y menos aún en apoyo de las industrias básicas, prioritarias, según el régimen de promoción industrial surge del análisis de sus principales cifras expuestas en las memorias anuales. Así puede verse que entre 1958 y 1968 el porcentaje de préstamos destinados a "Inversiones Fijas", sobre el total de la cartera, osciló entre el 9 % en 1963 y el 50,1 % en 1966. El promedio del período arroja un 30,5 % en este rubro, siendo el resto destinado a préstamos de evolución y de sustitución de acreedores.

Del punto de vista de la asignación de créditos por rama de actividad, computando conjuntamente lo que hace a "Papel y cartón", "Productos químicos" y "Metales, excluido maquinarias", que son los agrupamientos industriales que comprendían a los sectores básicos promovidos (aun cuando allí entran también industrias de elaboración de productos finales), la composición de la cartera del Banco para estos tres sectores juntos osciló entre 1958 y 1968 entre un 14,4 % en 1965 y un 32,5 % en 1967. El promedio para el período, de préstamos a favor de los sectores que comprenden a las industrias básicas promocionadas, resulta ser del 20 % sobre el total.

No se trata de cargar las tintas sobre el Banco Industrial, que por otra parte sufrió los efectos de una serie de políticas restrictivas en materia de redescuento, y que cumplió una eficaz tarea de apoyo financiero para la industria en general, sino simplemente de puntualizar la total desconexión con que en el pasado se manejaron los organismos responsables de la política del fomento industrial y los organismos crediticios vinculados.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS BASICAS Y...

LA ETAPA PROMOCIONAL INICIADA HACIA 1970⁷

Ante la inoperancia de los regímenes promocionales consistentes en la eliminación de aranceles aduaneros para la introducción de maquinarias y equipos y desgravaciones de impuestos directos por diez años, es que por vía separada del régimen promocional vigente, a partir de mediados de 1969 se fueron dictando un conjunto de normas tendientes a alentar la instalación de algunos proyectos correspondientes a las industrias básicas, que en los años anteriores no había podido concretarse.

Así es como en agosto de 1969 se sanciona la ley 18.312 por la que se crea el "Fondo de contribución para el desarrollo del papel para diario y la celulosa", cuyo objetivo es financiar los estudios y alentar la inversión en una planta productora de estos bienes. Posteriormente se llamó a concurso de proyectos por decreto 43/71, entre cuyas bases se estableció que el Estado ofrece participar con hasta un 33 % de la inversión requerida, siempre y cuando la parte correspondiente al capital privado, sea preponderantemente compuesta por capitales del país. El concurso fue adjudicado y se creó una empresa cuya estructura financiera quedó integrada por aportes del Estado, capitales privados nacionales y capitales extranjeros en forma minoritaria. Actualmente la erección del proyecto está en marcha, lo cual prueba la mayor eficacia de la ley especial, frente a la legislación promocional general, que en una década de vigencia no había logrado nunca la concreción de la producción nacional de papel para diarios.

Otro producto básico cuya producción local estuvo demorada durante años, a pesar de existir en el país las materias primas necesarias y un adecuado mercado, es el caso de la soda Solvay. Por ello, en diciembre de 1969 se sancionó la ley 18.518 por la que también se crea un fondo especial con el producido de una tasa del 20 % sobre las importaciones de carbonato de sodio. Al impulso de dicha ley, se llamó posteriormente a licitación internacional para explotar una planta con una capacidad no inferior a las 200.000 toneladas anuales. Entre las condiciones se ofrece

⁷ Cabe aclarar que en el mismo año 1970 se aprobó la llamada Ley 18.587 de Promoción Industrial, que derogó la Ley 14.781. Sin embargo como no llegó a ser reglamentada, se mantuvo la vigencia transitoria del régimen del decreto 3113/64. Después de más de dos años de estudios, se aprobó la Ley 19.904 que deroga a la anterior y plantea un nuevo régimen de promoción industrial que aún cuando contiene algunos instrumentos novedosos sigue manteniendo la desconexión entre la promoción por vía fiscal y la operatoria del Banco Nacional de Desarrollo (ex Banco Industrial). Si bien esta ley llegó a ser reglamentada en parte, no llegó a tener vigencia efectiva, por cuanto recobrado el orden institucional en mayo de 1973 el Poder Ejecutivo elevó al Congreso un nuevo proyecto de ley actualmente en discusión. Mientras tanto, con carácter transitorio sigue rigiendo la materia el decreto 3113/64.

también la posibilidad de la participación financiera del Estado en el caso que la empresa esté preponderantemente financiada por capitales del país. Después de largas tramitaciones, a fines de 1972, se resolvió la adjudicación a una empresa de capital nacional, con participación del Estado y de capitales externos proveedores de la tecnología.

También la petroquímica, en los últimos años, fue sacada de los lineamientos del régimen de promoción industrial (Decreto 3113/64) pues en 1969 el Poder Ejecutivo dictó el decreto 4271/69 de promoción del sector. Sin embargo, de suyo este nuevo régimen no innova demasiado en cuanto a los incentivos, que se centran en reducciones de precios en los insumos provistos por entes estatales y en desgravaciones impositivas semejantes a las del régimen general, a lo que se suma la posibilidad de equipamiento conforme al régimen del decreto 5339/63. En los hechos el desarrollo de esta industria no se está operando a través de leyes y decretos especiales, que incluyen la financiación por parte del Estado, no prevista en el decreto 4271/69. Así, por decreto 626/70 se aprobó la instalación de una planta para la producción de hidrocarburos aromáticos y cicloparafinas bajo la denominación de "Petroquímica General Mosconi S. A." (en Ensenada, próxima a la ciudad de La Plata, prov. de Bs. As.), constituida por la asociación entre la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares y Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Del mismo modo, por ley 19.334 se aprobó la creación de "Petroquímica Bahía Blanca S. A." (en Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires), como una sociedad anónima con mayoría estatal en la que participan la Dirección General de Fabricaciones Militares, Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado, previéndose la participación de otras firmas químicas que utilicen su producción como insumos. Se trata de un gran proyecto para la producción de etileno, cloruro de vinilo, polietileno de alta densidad y otros productos vinculados.

En materia de aluminio, también el país esperó infructuosamente que se concretara un proyecto de radicación aprobado en 1960, o bien que se presentase alguno nuevo alentado por las medidas de promoción industrial. La decidida acción de la Fuerza Aérea, que tiene entre sus funciones específicas el aliento a la producción nacional de metales livianos por razones estratégicas, permitió llevar adelante un plan en el cual mediante el apoyo financiero del Estado se concretase la producción nacional de este metal. Por decreto 267/70, se llamó a licitación para la instalación, puesta en marcha y explotación de una planta productora de aluminio metálico. Después de largas tramitaciones se constituyó una empresa con

EL FINANCIAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS BASICAS Y...

participación financiera del Estado, de laminadores privados del país, de las firmas que construyen la planta, de las firmas que proveen el *know-how**, y de otras empresas y personas del país. Actualmente, la construcción de la planta (en Puerto Madryn, provincia de Chubut), está en plena ejecución, estimándose su puesta en marcha para mediados de 1974.

Por último, aun cuando no ha habido ninguna legislación especial para promover nuevos proyectos específicos, cabe señalar que en materia siderúrgica se está llevando adelante el plan de 2.500.000 toneladas anuales por parte de SOMISA (Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina), que, como se sabe, es financiada en forma preponderante por el Estado, a través de la Dirección General de Fabricaciones Militares.

UN NUEVO ENFOQUE PARA LA PROMOCIÓN DE LAS INDUSTRIAS BÁSICAS

Ya se han analizado, a lo largo de este trabajo, los inconvenientes presentados por un mecanismo promocional pasivo, en el que el apoyo financiero no fue tomado en cuenta como medida promocional. Se ha visto también, cómo mediante el dictado de normas especiales, en las que se incluyeron aportes de fondos y préstamos a largo plazo, se han logrado resultados positivos, aun cuando el costo de un elevado sacrificio fiscal, dado que esa nueva modalidad, se sumó a las tradicionales desgravaciones por diez años. Se trata entonces de plantear un mecanismo alternativo, que sin aumentar la carga para las finanzas del Estado, permita conseguir los fines que se persiguen en materia de desarrollo industrial.

Para ello, se postula concretamente, eliminar las desgravaciones impositivas como incentivo para la inversión en industrias básicas y establecer en su lugar un sistema de aportes directos del Estado, mediante la entrega de fondos en préstamo, sin intereses, por un período similar al de las desgravaciones (10 años).

Algunos cálculos permitirán demostrar que sin aumentar el sacrificio fiscal real que significan las desgravaciones (y que de hecho la comunidad viene aceptando desde hace más de una década) puede el Estado hacer aportes directos "a fondo muerto", o bien otorgar créditos para la inversión a largos plazos y sin intereses.

* Expresión equivalente a "cómo hacer". El concepto económico se refiere al conocimiento técnico necesario para la implantación o el funcionamiento de una determinada actividad (N. de la D.).

Supóngase un proyecto teórico, cuya inversión total es del orden de \$ 1.000.000; que tiene una tasa de rentabilidad normal esperada del 10 %; y que rige en el mercado una tasa de interés del 8 % (se supone dinero de valor constante). El monto que el Estado dejaría de percibir, a lo largo de diez años, si hubiese colocado los fondos desgravados a la tasa de interés del mercado, pueden calcularse de la siguiente forma:

Llámanse:

- I: a la inversión total inicial
- r: a la tasa de rentabilidad esperada
- t: a la tasa de impuesto a los réditos (33 %)
- d_n : a la tasa de desgravación de acuerdo al sistema promocional vigente ($n=1 \dots 4$: 100 %; $n=5$: 85 %; $n=6$: 70 %; $n=7$: 55 %; $n=8$: 40 %; $n=9$: 25 %; $n=10$: 10 %)
- i: a la tasa de interés del mercado
- SF: al sacrificio fiscal que el Estado realiza a lo largo de 10 años.

La fórmula siguiente resuelve el problema:

$$SF = I.r.t \sum_{n=1}^{10} d_n (1+i)^{10-n}$$

La cual aplicada a los valores dados como ejemplo, arroja una cifra de \$ 359.083 para los diez años considerados.

Si se actualiza ese valor, a la tasa de interés del mercado, para calcular un monto equivalente en el período 1, se obtendrá la cifra que el Estado puede asignar "a fondo muerto", con igual sacrificio.

Aplicando la fórmula que sigue, puede obtenerse fácilmente:
Llamamos IP: a la inversión promocional que podría realizarse

$$IP = \frac{SF}{(1+i)^9}$$

Partiendo del Sacrificio Fiscal, calculado con los datos que se han supuesto a manera de ejemplo, la Inversión Promocional resulta ser de \$ 179.631.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS BASICAS Y...

Si referimos ese valor, a la inversión inicial que se ha supuesto, resultará:

$$\frac{IP}{I} = \frac{\$ 179.631}{\$ 1.000.000} = 0,179 - 0,18 \quad (8)$$

lo que permite demostrar que con el mismo esfuerzo fiscal real que se hace con las desgravaciones, el Estado podría aportar hasta un 18 % del valor de las inversiones necesarias para erigir un proyecto.

Del mismo modo, pueden compararse los fondos que de todas maneras el Estado asigna a las empresas promocionadas (SF en nuestro modelo) con los ingresos que hubiese podido percibir en concepto de intereses por un préstamo a largo plazo.

Aplicando la siguiente fórmula se demuestra el mecanismo:
Llábase PP: al préstamo promocional que podría asignarse sin interés

$$SF = PP [(1+i)^{10} - 1]$$

donde PP es la incógnita, consistente en el capital inicial que durante 10 años estuvo colocado al 8 % (según el ejemplo), arrojando un total de intereses equivalente al sacrificio fiscal (\$ 359.083 para los valores dados).

Se resuelve

$$PP = \frac{SF}{(1+i)^{10} - 1}$$

Con los valores propuestos, el valor resultante para PP es de \$ 309.841 que refiriéndolos a la inversión inicial

$$\frac{PP}{I} = \frac{\$ 309.841}{\$ 1.000.000} = 0,309 \quad (9)$$

(8) A esta misma tasa se puede llegar directamente aplicando la fórmula:

$$\frac{\text{r.t. } \sum_{n=1}^{10} (1+i)^{10-n}}{(1+i)^9}$$

(9) Una fórmula directa para llegar a este valor puede ser también:

$$\frac{\text{r.t. } \sum_{n=1}^{10} d_n (1+i)^{10-n}}{(1+i)^{10-1}}$$

Lo que indica que el monto prestable, a devolver en conjunto después de diez años, sin intereses, pudo haber sido del orden del 30 % del valor de la inversión necesaria.

De los esquemas precedentes surge nítidamente, tanto en uno como en otro caso, la conveniencia, o cuando menos la neutralidad en cuanto al impacto en el sector público de cambiar las desgravaciones fiscales —que no inducen inversiones— por apoyo financiero directo, que más que un incentivo es lisa y llanamente la forma de completar los fondos indispensables para poner en marcha un gran proyecto.

Pero aún suponiendo que las cuentas no fuesen tan terminantes, por cuanto el proceso inflacionario que sufre la economía podría llegar a distorsionar los resultados¹⁰ expuestos en los esquemas precedentes, serían numerosas las ventajas que este método de promoción de las industrias básicas algunas de ellas cuantificables del punto de vista fiscal y del balance de pagos, otras que simplemente operan como una mejora general para la economía en su conjunto. A título enunciativo, pueden citarse:

- 1) Los proyectos que hasta ahora no se han podido realizar por falta de una parte de su financiamiento, se harían al contarse con el apoyo indispensable a través de préstamos o de aportes directos.
- 2) Los sectores básicos no quedarían en manos de consorcios internacionales con centro de decisión fuera del país. Se aumentaría así el poder de decisión nacional en industrias que son estratégicas.
- 3) Consecuentemente al eliminar o reducir el capital extranjero a una porción mínima —especialmente en aquellos casos en que la situación tecnológica lo haga indispensable— se eliminan partidas negativas en el balance de pagos, que según la experiencia recogida neutralizan buena parte del efecto inicial de la inversión en la cuenta capital y de las importaciones que los proyectos vienen a sustituir.

10 Para exponer mejor los mecanismos del cálculo se ha supuesto que no hay variaciones en el poder adquisitivo de la moneda. De todos modos las fórmulas halladas permiten aplicar hipótesis de inflación. Para ello hay que hacer variable la tasa de rentabilidad (r), o bien actualizar anualmente el valor de la inversión necesaria (i). A los efectos de la capitalización o descuento hay que adicionarle a la tasa (i) la tasa estimada de inflación. Obviamente los valores resultantes van a ser menores que los calculados, aún cuando no muy significativamente, por cuanto también aparecerá como mayor el valor del sacrificio fiscal (SF) a lo largo de los diez años considerados.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS BASICAS Y...

- 4) Puede eliminarse buena parte del financiamiento externo, que además de traer aparejado la compra en el exterior de equipos que podrían producirse en el país, debe reembolsarse en divisas, lo que agrava aún más la situación externa elevando la cifra de endeudamiento en monedas fuertes. Desde el punto de vista de las firmas receptoras este tipo de operaciones ha producido impactos fuertemente negativos, cada vez que ha debido recurrirse a una modificación en los tipos de cambio.
- 5) El Estado, sin llegar a asumir el rol de empresario, puede controlar el proceso dentro de las mismas firmas a través de directores o síndicos que podría designar cuando aporta fondos. Al mismo tiempo le quedan a aquél fondos libres para apoyar otras iniciativas y se eliminan los riesgos de mal manejo empresario por cambio de gobierno, trabas burocráticas y otros hechos que si bien no son de principio la experiencia demuestra que suelen presentarse.
- 6) Se asegura la sustitución de importaciones por montos significativos sin contrapartidas financieras que pueden neutralizar su efecto positivo en el balance de pagos.
- 7) El sistema económico en su conjunto goza del efecto multiplicador que la instalación de estas plantas trae aparejado. Inclusive puede darse un significativo aumento en la recaudación fiscal por la mayor actividad en otros sectores que resulten concatenados.
- 8) Aun cuando por la particularidad de estas industrias, de no ser intensivas en el uso de mano de obra, sería aventurado asignar grandes incrementos en el nivel de empleo, se contribuye eficazmente a la absorción de mano de obra en todos los niveles.
- 9) Se abre la posibilidad de nuevas exportaciones no tradicionales de alto valor agregado nacional.
- 10) Se consolida la integración de la industria argentina, rompiendo la dependencia con los países del centro dinámico.

Obviamente el suministro de los fondos debería estar a cargo del Banco Nacional de Desarrollo que actuando realmente como "Banca de Fomento" debería intervenir conjuntamente con los organismos que regulan la política industrial en el estudio y evaluación de los proyectos.

El fisco no perdería su recaudación normal y lo que es más podría medirse el monto de lo sacrificado en aras del fomento de la industria de

base, lo cual además de facilitar el control popular, permitirá adecuar los incentivos a los lineamientos generales de la política.

BIBLIOGRAFIA

- 1 OLIVERA, JULIO H. G.: *Derecho Económico*. Buenos Aires, 1954.
- 2 SOZA VALDERRAMA, HÉCTOR: *Planificación del Desarrollo Industrial*. México, 1966.
- 3 HINTERHUBER, GIOVANNI: *Política de inversiones en la industria*. Fondo de Cultura Económica. México, 1968.
- 4 AKERMAN, JOHAN: *Teoría del industrialismo*. Ed. Tecnos. Madrid, 1968.
- 5 FERRER, ALDO: *La Economía Argentina*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1968.
- 6 DI TELLA, GUIDO: *La estrategia del desarrollo indirecto*. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1973.
- 7 DORFMAN, ADOLFO: *Problemas estructurales del desarrollo industrial y las políticas de promoción*. Rev. "El Trimestre Económico", Vol. XXX, N° 120. México. Octubre-Diciembre, 1963.